

DIE EINHEIT DER STAATSVERWALTUNG AUF DER
BEZIRKSEBENE IN RHEINLAND-PFALZ

D i s s e r t a t i o n

vorgelegt der

Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der

Johannes-Gutenberg-Universität

in Mainz

von

Helmut Gestrich

aus Bernkastel-Kues

1967

DIE EINHEIT DER STAATSV ERWALTUNG AUF DER
BEZIRKSEBENE IN RHEINLAND-PFALZ

D i s s e r t a t i o n

vorgelegt der

Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der

Johannes-Gutenberg-Universität

in Mainz

von

Helmut Gestrich

aus Bernkastel-Kues



Berichterstatter: Professor Dr. Partsch
Mitberichterstatter: Professor Dr. Hättich

Tag der mündlichen Prüfung: 24. Juli 1967

Herstellung: R. Schwarzbald, 5301 Witterschlick b. Bonn

Inhaltsverzeichnis

	Seite
<u>EINLEITUNG:</u> DAS RESSORTPRINZIP IN DER REGIERUNG UND DAS PRINZIP DER EINHEIT DER VERWALTUNG	10
<u>ERSTER HAUPTTEIL:</u> DIE BEZIRKSREGIERUNGEN ALS STAAT- LICHE MITTELINSTANZ IN RHEINLAND- PFALZ	22
I. Die Aufgaben der Bezirksregierungen	22
1. Hoheitsstaatliche Verwaltungsaufgaben	23
a) Kommunal- und Sparkassenaufsicht	23
b) Erstinstanzliche Aufgaben als höhere Verwaltungsbehörde	24
c) Aufgaben der Fachaufsicht und als vorgesetzte Dienstbehörde	40
d) Aufgaben im verwaltungsgericht- lichen Vorverfahren	43
e) Aufgaben als Koordinierungsbehörde	47
2. Aufgaben der regionalen Leistungs- verwaltung	49
3. Aufgaben der Landesplanung	69
II. Organisation und Arbeitsweise der Bezirksregierungen	77
1. Die organisatorische Unterstellung der Bezirksregierungen unter die Landesregierung	77
2. Die innere Organisation der Bezirks- regierungen	80
3. Die Arbeitsweise der Bezirks- regierungen	82
a) Die Stellung des Regierungs- präsidenten	82
b) Die Willensbildung innerhalb der Bezirksregierungen	84
c) Möglichkeiten der Bildung eines einheitlichen verwaltungspolitischen Willens auf der Bezirksebene	88

<u>ZWEITER HAUPTTEIL:</u>	KRITISCHE WÜRDIGUNG DER VERWALTUNGSPOLITISCHEN STELLUNG UND DER STRUKTUR DER BEZIRKSREGIERUNGEN IM HINBLICK AUF IHRE AUFGABE DER WAHRUNG EINHEITLICHER STAATSWALTUNG AUF DER BEZIRKSEBENE	92
---------------------------	---	----

I.	Die verwaltungspolitische Stellung	92
1.	Die Stellung gegenüber der Ministerialinstanz	92
a)	Die Bedeutung der eigenen Instanzlichkeit	92
b)	Die Bedeutung der eigenen Mittelbewirtschaftung	99
2.	Die Stellung gegenüber den Selbstverwaltungskörperschaften	105
3.	Die Stellung gegenüber den Planungsgemeinschaften	108
4.	Die Stellung gegenüber den staatlichen Sonderbehörden	112
5.	Die Stellung gegenüber der politischen Repräsentanz	115
II.	Die Struktur	117
1.	Monokratische, nichtkollegiale Verwaltung	117
2.	Das Problem der Technisierung der Verwaltung	119

<u>DRITTER HAUPTTEIL:</u>	MÖGLICHKEITEN DER STÄRKUNG DER STAATLICHEN MITTELINSTANZ ZUR BESSEREN VERWIRKLICHUNG DER EINHEIT DER VERWALTUNG AUF DER BEZIRKSEBENE	123
---------------------------	--	-----

I.	Stärkung der eigenen Instanzlichkeit	123
1.	Verbot des Selbsteintritts der Ministerien	123
2.	Umverteilung von Aufgaben; insbesondere: Zuweisung eigener Mittelbewirtschaftung	125
3.	Eingliederung von Sonderbehörden in die allgemeine staatliche Mittelinstanz	132

	Seite
II. Reorganisation der Bezirksregierungen	133
1. Innere Reorganisation der Bezirksregierungen	133
2. Stärkung der Stellung der Regierungspräsidenten	134
III. Reorganisation der Regierungsbezirke	136
IV. Schaffung von höheren Kommunalverbänden auf der Bezirksebene	142
<u>ANLAGEN</u>	145

Literaturverzeichnis

- Armbruster Gutachten, mündlich erstattet in der 4. Sitzung des Sonderausschusses "Verwaltungsreform" am 17. Februar 1966; abgedruckt in Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz, Eine Dokumentation, herausgegeben im Auftrage der Landesregierung von der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz, 1966 (zitiert: Armbruster, Dokumentation).
- Anschütz Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Kommentar, 14. Aufl.
- Baurichter in: Die Mittelstufe der Verwaltung, Bericht über eine Arbeitstagung, herausgegeben vom Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Frankfurt a.M., (zitiert: Baurichter, Die Mittelstufe der Verwaltung).
- Beuster Die Probleme der staatlichen Mittelinstanz; Archiv des öffentlichen Rechts, 1952/53, S. 399 ff.
- Blaum Die staatliche Mittelinstanz; Deutsches Verwaltungsblatt 1951, S. 717 ff. (zitiert: Blaum).
- Delbrück Landesämter - ein Mißerfolg? Ein kritischer Beitrag zur Frage der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein; Die Öffentliche Verwaltung 1958, S. 721 ff.
- Duppré Sachverstand und Verantwortung, Werden wir richtig verwaltet?; Frankfurter Allgemeine Zeitung 1967, Nr. 56, S. 11 f.
- ders. Politische Kontrolle, in: Verwaltung, Eine einführende Darstellung, herausgegeben von F. Morstein Marx, Berlin, 1965, S. 388 ff. (zitiert: Duppré, Politische Kontrolle).

- Eschenburg Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, in: Die Öffentliche Verwaltung 1954, S. 193 ff.
- Forsthoff Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band, Allgemeiner Teil, 9. Aufl., München und Berlin 1966 (zitiert: Forsthoff).
- Geib Um die staatliche Mittelinstanz. Ein Beitrag zur Einheit der Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der schleswig-holsteinischen Probleme; Deutsches Verwaltungsblatt 1957, S. 405 ff.
- ders. Verwaltungseinheit: Prinzip und Tendenzen, in: Verwaltung, Eine einführende Darstellung, herausgegeben von F. Morstein Marx, Berlin, 1965, S. 148 ff. (zitiert: Geib, Verwaltungseinheit).
- von Heppe und Becker, Ulrich Zweckvorstellungen und Organisationsformen, in: Verwaltung, Eine einführende Darstellung, herausgegeben von F. Morstein Marx, Berlin 1965, S. 87 ff. (zitiert: von Heppe/Becker, Zweckvorstellungen und Organisationsformen).
- Köttgen Gutachten zur Frage der Notwendigkeit von Bezirksregierungen im Lande Rheinland-Pfalz, vorgelegt unter dem 20. August 1965, abgedruckt in: Dokumentation (zitiert: Köttgen, Dokumentation).
- Kollmann in: Die Mittelstufe der Verwaltung, Bericht über eine Arbeitstagung, herausgegeben vom Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Frankfurt a.M. (zitiert: Kollmann, Die Mittelstufe der Verwaltung).

- Laux Planung und Verwaltungsgliederung; Beiträge und Berichte aus der Gutachtlichen Praxis; herausgegeben von der Wirtschaftsberatung, hg. Düsseldorf, 1965, S. 33.
- Lemke Einheitlicher Verwaltungsaufbau in den Ländern?; Kommunalpolitische Blätter 1957, S. 1 ff.
- ders. Maßnahmen und Möglichkeiten einer Verwaltungsreform im Lande Schleswig-Holstein. Bericht an den Ausschuß für Innere Verwaltung des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom 1. August 1958; S. 5 ff.
- Loschelder Organisation und Zuständigkeitsordnung in den Ländern unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Mittelinstanz; Verwaltungsarchiv 1957, S. 37 ff. (zitiert: Loschelder).
- Mayer Franz Die Mittelstufe in der Organisation der inneren Verwaltung. Gutachten zu den Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem Regierungsvorschlag zur Vereinfachung der Verwaltung des Landes Rheinland-Pfalz aus der Diskussion um die Bezirksregierung als Mittelinstanz der staatlichen Verwaltung ergeben haben; abgedruckt in: Dokumentation (zitiert: Franz Mayer, Dokumentation).
- Obermayer Gutachten zur Frage der Notwendigkeit von Bezirksregierungen im Lande Rheinland-Pfalz, vorgelegt unter dem 28. Januar 1966; abgedruckt in: Dokumentation. (zitiert: Obermayer, Dokumentation).
- Partsch Probleme der Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsreform. Referat vor dem Landesverband Schleswig-Holstein des Deutschen Städtetages am 20. Februar 1959 in Flensburg; Sonderdruck aus der Städtetag, Heft 4/1959.

- Partsch Politik und Verwaltungswissenschaft,
in: Archiv des öffentlichen Rechts,
92. Band, S. 128 ff.
- Rasch Probleme um ein Landesorganisations-
gesetz; Deutsches Verwaltungsblatt 1964,
S. 423 ff. (zitiert: Rasch).
- Reschke Die staatliche Mittelinstanz in der
Verwaltungsreform; Die Öffentliche
Verwaltung, 1951, S. 12 ff. (zitiert:
Reschke).
- Rietdorf Die Organisation der Landesverwaltung
in Nordrhein-Westfalen. Zum Inkraft-
treten des Landesorganisationsgesetzes;
Die Öffentliche Verwaltung, 1962,
S. 593 (zitiert: Rietdorf).
- Scheuner Der Bereich der Regierung; Rechtsprobleme
in Staat und Kirche (Smend-Festschrift),
1952, S. 253 - 301.
- Schmidt
 Eberhard Rechtsentwicklung in Preußen,
Darmstadt, 1961.
- Schnur Die Notwendigkeit der Bezirksregierungen
als staatliche Mittelinstanz in Rhein-
land-Pfalz; Denkschrift der Landesre-
gierung von Rheinland-Pfalz über die
Verwaltungsvereinfachung, Tz. 1, abge-
druckt in : Dokumentation (zitiert:
Schnur, Dokumentation).
- Schoene Der wirtschaftliche Aspekt der Bildung;
Koblenz 1963.
- von Stein-
 Lorenz Die Verwaltungslehre, Erster Teil,
Stuttgart 1865.
- Süsterhenn-
 Schaefer Kommentar der Verfassung für Rheinland-
Pfalz; Koblenz 1950 (zitiert: Süsterhenn-
Schaefer).

- Swart in: Die Mittelstufe der Verwaltung, Bericht über eine Arbeitstagung, herausgegeben vom Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Frankfurt a.M. (zitiert: Swart, Die Mittelstufe der Verwaltung).
- Weber Werner Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollen sie haben? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag; München und Berlin, 1964.
- ders. Rechtsentwicklung in Preußen, Darmstadt, 1961.
- Wolff Hans J. Verwaltungsrecht II, München und Berlin, 1962.
- ders. Über die Aufgaben der staatlichen Mittelinstantz; Die Öffentliche Verwaltung, 1952, S. 115 ff.
- xxx Gutachten des Bundesrechnungshofes über die Organisation der Landesregierung und der Landesverwaltung Schleswig-Holsteins; herausgegeben vom Schleswig-Holsteinischen Innenminister, Itzehoe, 1950.
- xxx Denkschrift zur Frage der staatlichen Mittelinstantz in Rheinland-Pfalz; von den Regierungspräsidenten des Landes dem Ministerium des Innern vorgelegt im November 1959, abgedruckt in: Dokumentation, S. 276 ff.

- xxx Regierungsvorlage und Denkschrift der Landesregierung Rheinland-Pfalz über die Verwaltungsvereinfachung, V. Wahlperiode, Drucksache II/370, ausgegeben am 2. Februar 1965, S. 2029 - 2144 (zitiert: Regierungsvorlage und Denkschrift mit den jeweiligen Textziffern - Tz. -).
- xxx Verwaltungsvereinfachung - ein Gebot unserer Zeit. Stellungnahme des Landkreistages Rheinland-Pfalz zur Verwaltungsvereinfachung; Mainz 1966.
- xxx Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz, Eine Dokumentation; herausgegeben im Auftrage der Landesregierung von der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz, 1966 (zitiert: Dokumentation).
- xxx Statistisches Jahrbuch für Rheinland-Pfalz, Bad Ems 1966.
- xxx Die Bundesrepublik Deutschlands, Teilausgabe Rheinland-Pfalz, Carl Heymanns-Verlag, Stand: Ende September 1965.

EINLEITUNG: DAS RESSORTPRINZIP IN DER REGIERUNG UND DAS PRINZIP DER EINHEIT DER VERWALTUNG

Das Ressortprinzip und das Prinzip der Einheit der Verwaltung sind Organisationsprinzipien; sie beziehen sich auf die Struktur der Regierung¹⁾ und der Verwaltung. Der Grundsatz, daß Verwaltung einheitlich organisiert sein muß, erscheint selbstverständlich und ohne weiteres einleuchtend. Auch wenn die Verwaltung in eine Vielzahl von Behörden aufgegliedert ist, wird von ihr doch erwartet, daß ihre Gesamtorganisation eine Einheit darstellt²⁾. Eine Verwaltung, deren verschiedene Behörden beziehungslos nebeneinander oder sogar gegeneinander stehen, ist schlecht denkbar. Einheit der Verwaltung kann daher zunächst als eine Idealvorstellung der Verwaltungsorganisation, als Forderung nach der optimalen Verwirklichung einer guten Ordnung in den verschiedenen Verwaltungsstufen angesehen werden³⁾. Im demokratischen Staat orientiert sich diese Idealvorstellung an dem Zweck, für das Verhältnis des Staatsbürgers zum Staat eine möglichst große formale Übersichtlichkeit und Einheit der Verwaltungsstruktur zu erreichen, um dem Staatsbürger einerseits in seiner Frontstellung gegen die Verwaltung die notwendige Orientierung zu verschaffen und ihm andererseits eine aktive und verantwortliche Teilnahme am öffentlichen Leben zu ermöglichen⁴⁾.

Als Strukturprinzip ist Einheit der Verwaltung aber mehr als eine Idealvorstellung, es ist eine allgemein gültige Grundregel für die Form der Organisation der Verwaltung. Durch die Beschränkung auf das Organisatorische soll ausgesprochen werden, daß die Einheit der Verwaltung im materiellen Sinn hier nicht behandelt werden soll; es geht nicht um einheitliches Recht und einheitliches

1) Darunter wird die Staatsregierung verstanden, nicht die Verwaltungsbehörde der Regierungsbezirke, die in einzelnen Ländern "Regierung" genannt wird.

2) Forsthoff, S. 15.

3) Geib, Verwaltungseinheit, S. 148.

4) von Heppe/Ulrich Becker, Zweckvorstellungen und Organisationsformen, S. 87.

Verwaltungsverfahren. Darauf ist die Verwaltungsorganisation zwar nicht ohne Einfluß; die Grundlagen für die Verwaltungseinheit im materiellen Sinn werden aber durch das Gesetz und weniger durch die Organisation der Verwaltung bestimmt.

So selbstverständlich sich aus der Forderung nach Einheit der Verwaltung ein entsprechendes Organisationsprinzip zu ergeben scheint, so ist es bei der Suche nach einer Begriffsbestimmung des Prinzips der Einheit der Verwaltung doch notwendig, zunächst auf die Tatsache einzugehen, daß die oberste Leitung der Verwaltung nicht nach dem Einheitsprinzip, sondern nach dem Ressortprinzip organisiert ist. Diese Tatsache wird nicht ohne Einfluß auf die Begriffsbestimmung und Begründung des Prinzips der Einheit der Verwaltung sein.

Das Ressortprinzip bezeichnet eine Form der Regierung, in welcher die Regierungstätigkeit in einer sachlichen Aufteilung in verschiedene Geschäftsbereiche (Ressorts) ausgeübt wird. Dabei ist die Aufteilung in Geschäftsbereiche nicht nur ein rein technischer Vorgang der Kompetenzverteilung; sie ist nicht selbstverständlich. So kennzeichnet in Preußen der Übergang vom Provinzialsystem des Generaldirektoriums zum Realsystem durch die Verordnung vom 24. November 1808 auf Grund der Reformvorschläge des Freiherrn vom Stein⁵⁾ die Hinwendung zu einer neuen Auffassung von Staat und Staatsregierung. Der Staat und seine Regierung wurden stärker rational begriffen; damit waren die geistigen Voraussetzungen für ein Regierungssystem geschaffen, das die Regierungstätigkeit in Sachbereiche untergliedern und für diese Sachbereiche spezielle Verantwortlichkeit als Teil der Gesamtverantwortlichkeit der Regierung einführen konnte. Es braucht hier nicht auf die Einzelheiten der historischen Entwicklung der Ressortgliederung in den Staatsregierungen auf deutschem Boden eingegangen zu werden⁶⁾. Das Ressort-

5) Vgl. dazu Werner Weber, Rechtsentwicklung in Preußen, S. 31 ff.

6) Eine Darstellung der Entwicklung findet sich bei Forsthoff, S. 402 f.

prinzip ist jedenfalls älter als das parlamentarische Regierungssystem; es hat durch das parlamentarische Regierungssystem aber seine aktuelle Ausgestaltung erhalten, weshalb es hier im engen Zusammenhang damit zu behandeln ist.

Unter parlamentarischem Regierungssystem wird die Verwirklichung des Grundsatzes der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament verstanden, und zwar in der Weise, daß die Regierung für ihre Amtsführung und damit für das Verbleiben im Amt des Vertrauens des Parlaments bedarf⁷⁾. Das parlamentarische Regierungssystem ist gegenwärtig im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland sowie in den Verfassungen der deutschen Länder einschließlich der Stadtstaaten vorgesehen⁸⁾. Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung und der einzelnen Minister ist in den verschiedenen Verfassungen unterschiedlich ausgestaltet⁹⁾; so findet sich zum Beispiel in der Verfassung für Rheinland-Pfalz eine Abhängigkeit auch des einzelnen Ministers vom Vertrauen des Parlaments (Art. 99), während das Grundgesetz eine unmittelbare Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament nur beim Bundeskanzler kennt; die Ernennung oder Entlassung von Bundesministern ist nicht von der Entscheidung des Parlaments abhängig gemacht.

Zum Verständnis des Ressortprinzips im parlamentarischen Regierungssystem genügt die verfassungsrechtliche Betrachtungsweise nicht¹⁰⁾, wenn auch die rechtliche Aus-

7) Vgl. Süsterhenn-Schaefer, Vorbem. 2 zu Art. 98.

8) Im Kaiserreich wurde es erstmals durch Gesetz vom 28.10.1918 (RGBl. S. 1274) eingeführt. Es ist in Art. 54 der Weimarer Reichsverfassung enthalten und hat in Art. 65 und 67 des Grundgesetzes in modifizierter Form Eingang erhalten. Die Verfassungen der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6.6.1952 (GVBl. S. 117), Art. 35 Abs. 2., sowie Bremens vom 21.10.1947 (GVBl. S. 251), Art. 110 Abs. 1, sehen eine parlamentarische Abhängigkeit des Senats vor. In Hamburg und Bremen arbeitet der Senat allerdings nicht nach dem Ressortprinzip.

9) Vgl. Süsterhenn-Schaefer, a.a.O.

10) Deshalb kann von einer rechtsvergleichenden Darstellung abgesehen werden.

gestaltung des Verhältnisses zwischen dem Kabinettschef und den einzelnen Ministern Ausgangspunkt für die Struktur einer Landesregierung sein kann. Sie muß es aber nicht sein, da andere Faktoren, darunter besonders die Persönlichkeiten des Kabinettschefs und der Minister sowie die politischen Verhältnisse im Parlament einen stärkeren Einfluß auf die Organisation der Regierungsarbeit ausüben können. Es sind vor allem aber zwei Aspekte, deren Betrachtung für die Erkenntnis des Ressortprinzips als aktuelles Problem und für die Beantwortung der Frage nach seiner Berechtigung in der Regierung von Bedeutung ist: einmal die Grenze der Koordinierungsmöglichkeit der Regierungsgeschäfte in der Ministerialinstanz; zweitens das System der Zusammenarbeit unterschiedlicher politischer Kräfte im Regierungskollegium.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß die Ausgrenzung sachlich bestimmter Geschäftsbereiche ein Kennzeichen des Ressortprinzips in der Regierung ist. Zur Erledigung der Regierungsgeschäfte im jeweiligen Geschäftsbereich steht dem Minister eine Behörde, das Ministerium, zur Verfügung. Die Ministerien sind als oberste Landesbehörden ¹¹⁾ große Leitungsstäbe ¹²⁾, die den Minister bei seinen Leitungsfunktionen für den zugeteilten Geschäftsbereich gegenüber den in der Stufenleiter nach unten folgenden Behörden unterstützen; gleichzeitig unterstützen die Ministerien den Minister bei seiner Tätigkeit im Regierungskollegium.

11) In § 3 des Zweiten Referentenentwurfs eines Landesgesetzes über die Organisation der Landesverwaltung - Landesorganisationsgesetz (LOG) - in Rheinland-Pfalz, der inhaltlich § 3 des Gesetzes über die Organisation der Landesverwaltung - Landesorganisationsgesetz (LOG NW) vom 10. Juli 1962 (GV NW S. 421) entspricht, sind die Landesregierung, der Ministerpräsident und die Ministerien als oberste Landesbehörden bezeichnet. In § 4 Entwurf LOG heißt es weiter, daß die Staatskanzlei und die Ministerien - unbeschadet der Zuständigkeiten der Landesregierung und des Ministerpräsidenten - jeweils für ihren Geschäftsbereich die zuständige oberste Landesbehörde sind.

12) Vgl. von Heppe/Ulrich Becker, Zweckvorstellungen und Organisationsformen, S. 102.

Die Beschränkung der Arbeit des Ministeriums auf den Geschäftsbereich, der Umfang der Aufgaben in den meisten großen Ministerien, der Zwang zur internen Koordinierung und das natürliche Einflußstreben verursachen ein intensives Eigenleben und ein bürokratisches Eigengewicht des Ministeriums¹³⁾, das sich gleichermaßen auf die nachgeordneten Behörden wie auf die Tätigkeit des Ministers im Regierungskollegium auswirkt. Daraus ergibt sich die Gefahr, daß die Ministerien in ihrer Leitungsfunktion nachgeordneten Behörden gegenüber Ressortgesichtspunkte durchzusetzen versuchen, ein Bestreben, das sich vor allem darauf richtet, sich einen eigenen, bis in die örtliche Instanz herabreichenden Verwaltungsunterbau zu schaffen.

Demgegenüber kennt auch die Ministerialinstanz Formen der Koordination der Tätigkeit verschiedener Ressorts. Solche Formen sind: die Bestimmung eines federführenden Ressorts und die Einsetzung von interministeriellen Ausschüssen. Die "Federführung" bedeutet, daß ein Ministerium in bestimmten Fragen initiativ tätig ist, dabei die Gesichtspunkte der anderen beteiligten Ministerien berücksichtigt und diese Ministerien bei der Vorbereitung der Entscheidungen beteiligt. Die interministeriellen Ausschüsse dienen dazu, das Vorgehen mehrerer Ministerien aufeinander abzustimmen und unter Umständen auch die Entscheidung des Kabinetts vorzubereiten¹⁴⁾. Voraussetzung für beide Formen der Koordination ist das Erkennen von Fragen, die nur durch die Beteiligung mehrerer Ressorts sachgerecht gelöst werden können. Der Anstoß zur interministeriellen Zusammenarbeit kann durch den Kabinettschef oder das Regierungskollegium gegeben werden; aber auch eine Vereinbarung der beteiligten Minister oder ihrer Stellvertreter oder eine informelle Verabredung der zuständigen Abteilungsleiter oder Referenten können diese Form der Zusammenarbeit bewirken. Kabinettsentscheidungen in Angelegenheiten, die den Geschäftsbereich mehrerer Ministerien berühren, die

13) Forsthoff, S. 429, nennt das ein "natürliches Bestreben".

14) Vgl. von Heppe/Ulrich Becker, a.a.O., S. 103.

Einsetzung von interministeriellen Ausschüssen und die Bestimmung eines federführenden Ministeriums sind aber nicht Ausdruck einer ständigen Koordination der Ministerien in der Landesregierung; sie machen im Gegenteil deutlich, daß die ständige Koordination wegen des Umfangs und der Spezialisierung der einzelnen Sachbereiche kaum noch möglich ist.

Als zweiter Aspekt des Ressortprinzips als aktuelles Problem ist das System der Zusammenarbeit unterschiedlicher politischer Kräfte im Regierungskollegium genannt worden. In den parlamentarischen Demokratien der Gegenwart werden die Regierungen dadurch gebildet, daß eine oder mehrere politische Gruppen des Parlaments - überwiegend in Fraktionen zusammengefasste Parteivertreter - durch Mehrheitsbeschluß einen Regierungschef wählen, der seinerseits für die Bildung des Kabinetts verantwortlich ist, indem er die Minister ernennt (so Art. 98 Abs. 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz) oder zur Ernennung durch das Staatsoberhaupt vorschlägt (so Art. 64 Abs. 2 GG). Die von den Verfassungen vorgesehenen Einsetzungsakte sind aber nur Endpunkt einer Reihe von politischen Willensentscheidungen. Nicht selten ist die politische Vorentscheidung für die Auswahl des Regierungschefs schon im Wahlkampf getroffen worden, oft fällt sie in Koalitionsabkommen unmittelbar nach der Wahl zum Parlament. Die Entscheidung über die Zusammensetzung des Kabinetts wird ebenfalls von der durch das Wahlergebnis ermöglichten Mehrheitsgruppierung getroffen, bevor der verfassungsrechtliche Einsetzungsakt erfolgt. Im Hinblick auf die großen politischen Gestaltungsmöglichkeiten, die den einzelnen Ministern durch die eigenverantwortliche Leitung der jeweiligen Ressorts gegeben sind, richtet sich das Interesse der politischen Kräfte des Parlaments nicht nur auf die Besetzung des Postens des Regierungschefs, sondern nicht minder auf die Ministerämter. Besteht die regierungsbildende Mehrheit aus einer einzigen Fraktion, so werden die verschiedenen Gruppierungen und Flügel der

betreffenden Partei Anspruch auf bestimmte Ministerämter anmelden, schließen sich mehrere Fraktionen zu einer Koalition zusammen, so wird jeder Koalitionspartner versuchen, für sich ein Maximum an politischer Gestaltungsmöglichkeit in der Regierung durch die Besetzung bestimmter Ressorts zu erlangen. So wird die Regierung bereits von der Einsetzung an zu einem Ort der Zusammenführung und des Zusammenspiels verschiedener politischer Kräfte. In dieser Konkurrenzsituation verschiedener politischer Kräfte verstärkt sich die Tendenz, das Eigengewicht der einzelnen Ressorts noch zu vergrößern. Die Ausübung der Richtlinienkompetenz des Regierungschefs wird durch die Rücksichtnahme auf die politische Kräftegruppierung im Parlament begrenzt, so daß sich das Ideal eines homogenen Regierungskollegiums und die Verschmelzung der Ressortinteressen zu einer Regierungspolitik aus einem Guß durch eine Führungskraft nur in seltenen Ausnahmefällen verwirklichen läßt¹⁵⁾. Im Gegenteil werden verschieden starke politische Persönlichkeiten in den Einzelressorts ein Ungleichgewicht in der Regierungspolitik bewirken können¹⁶⁾, das sich bis in die Gesetzgebung auswirkt, wenn aus einem Ressort die Gesetzesinitiative der Landesregierung besonders intensiv angeregt wird, während in einem anderen Ministerium der Wille zur gesetzlichen Neugestaltung einer Materie fehlt. Trotz der aufgezeigten Nachteile und Gefahren hat aber das Ressortprinzip in der Regierung seine Berechtigung, weil es in der aktuellen Ausgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems ein brauchbares Mittel zur Zusammenführung der verschiedenen politischen Kräfte in der Regierung darstellt.

Die Verwaltung sieht sich also einer Leitungsinstanz gegenüber, die nicht nur selbst nicht nach dem Prinzip der Einheit der Verwaltung organisiert ist, sondern das

15) Vgl. Duppré. Politische Kontrolle, S. 409

16) Theodor Eschenburg, Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, in: Die Öffentliche Verwaltung 1954, S. 193 ff.

Ressortprinzip zum Teil bis in die unteren Verwaltungsinstanzen durch die Schaffung von Sonderbehörden verwirklicht hat und durch den Erlass von Einzelweisungen, die nicht in der Regierung dauernd koordiniert werden können, verwirklicht. Daher wird das Prinzip der Einheit der Verwaltung, das thematisch dem Ressortprinzip gegenübergestellt worden ist, von der Notwendigkeit geprägt sein müssen, in den Verwaltungsstufen unterhalb der Ministerialinstanz vom Ressortprinzip auf die Einheit der Verwaltung umzuschalten. Einheit der Verwaltung bedeutet eine Form der Verwaltung, bei der nach Möglichkeit alle zu einer gegebenen Zeit vorhandenen Funktionen einer bestimmten Verwaltungsstufe an einer Stelle und unter einer Verwaltungsspitze institutionell zusammengefaßt sind¹⁷⁾. Konkret bedeutet dies die Notwendigkeit allgemein zuständiger Verwaltungsbehörden, die sich wie ein horizontaler Sperrriegel in die vertikalen Leitlinien, die aus den Ministerien in die Verwaltung der unteren Instanzen verlaufen, hineinschieben. Die allgemeinen Verwaltungsbehörden repräsentieren die Einheit der Verwaltung, indem sie nicht ein Ministerium vertreten, sondern die Staatsregierung als Ganzes. Um die Verwaltungseinheit wirksam wieder herzustellen, müssen sie vor allem zwei Voraussetzungen erfüllen: ihre Zuständigkeit muß wirklich allgemein sein, und sie müssen funktionell über die Mittel verfügen, um bei nicht einheitlicher Anweisung aus den verschiedenen Ressorts eine Koordination herbeiführen zu können.

Allgemeine Zuständigkeit einer Behörde ist dann gegeben, wenn sie grundsätzlich für alle Aufgaben in ihrer Verwaltungsstufe zuständig ist, die nicht ausdrücklich anderen Behörden übertragen sind¹⁸⁾. Sonderbehörden¹⁹⁾

17) Geib, Verwaltungseinheit, S. 148.

18) So § 7 Abs. 1 in Verbindung mit § 11 Entwurf LOG.

19) Die Unterscheidung bei Wolff (Verwaltungsrecht II, 962, § 76 II d) 2 und 3) zwischen "besonderen Behörden" und Sonderbehörden, je nachdem, ob sie generelle sachliche Zuständigkeiten oder enumerierte, spezielle sachliche Zuständigkeiten wahrnehmen, soll hier nicht übernommen werden.

sollen nur geschaffen werden, soweit ihre Aufgaben nicht von den allgemeinen Verwaltungsbehörden übernommen werden können; sie müssen also Ausnahme bleiben.

Die Funktionsfähigkeit einer Behörde als Koordinierungsstelle hängt vor allem vom Umfang und der Bedeutung ihrer Kompetenzen und davon ab, ob sie als Instanz eigenverantwortliche Entscheidungsbefugnisse hat. Besteht ihre Bündelfunktion nur im Empfang und in der Weitergabe von Anordnungen und Berichten, so kann sie die Einheit der Verwaltung nicht wiederherstellen; sie ist in diesem Fall nur Durchlaufbehörde.

Bei der Suche nach einer Institution, welche das Prinzip der Einheit der Verwaltung verwirklicht, fällt der Blick auf die Verwaltung der Regierungsbezirke. Regierungsbezirke bestehen in der Bundesrepublik Deutschland in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Die Regierungsbezirke sind in allen aufgezählten Ländern staatliche Verwaltungsbezirke, die Regierungsbezirke Bayerns und der Regierungsbezirk der Pfalz sind zugleich höhere Kommunalverbände²⁰⁾. Das Saarland und Schleswig-Holstein²¹⁾ verfügen nicht über eine staatliche Mittelinstanz. Unter den Stadtstaaten kennt Berlin eine Gliederung in Bezirke, deren Verwaltung nach dem Einheitsprinzip organisiert ist²²⁾.

Es ist nicht Aufgabe der nachstehenden Ausführungen zu untersuchen, inwieweit die staatliche Mittelinstanz allgemein imstande ist, vom Ressortprinzip auf das Prinzip der

20) Vgl. die zusammenfassende Übersicht bei Forsthoff, S. 433 ff. mit Quellenangaben.

21) Wegen der sich daraus ergebenden Probleme vgl. Geib, Um die staatliche Mittelinstanz, Deutsches Verwaltungsblatt 1957, S. 405 ff.; Partsch, Probleme der Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsreform, Sonderdruck aus: Der Städtetag, Heft 4/1959.

22) Bezirksverwaltungsgesetz vom 30. Januar 1958 (GVBl. S. 126) mit Änderungen.

Einheit der Verwaltung umzuschalten; sie haben sich auf die Frage zu beschränken, ob die staatliche Mittelinstanz, so wie sie in Rheinland-Pfalz existiert, dieser Aufgabe gerecht wird, und welche Kritik unter diesem Gesichtspunkt an der gegenwärtigen Organisation und der Aufgabenzuteilung zu üben ist. Daher sollen hier nur noch einige allgemeine Bemerkungen zum Prinzip der Einheit der Verwaltung, gleichsam vor die Klammer, gesetzt werden:

Wenn von allgemeiner Zuständigkeit der staatlichen Mittelinstanz im Gegensatz zu den Sonderbehörden gesprochen wird, so muß zunächst der nicht geringe Bereich der Sonderverwaltungen des Bundes genannt werden, der sich allgemeiner Zuständigkeit der Landesverwaltung trotz des Grundsatzes des Art. 83 GG entzieht. Als Bundessonderverwaltung mit eigenem Behördenunterbau werden geführt: die Wehrverwaltung, der Auswärtige Dienst, die Verwaltung von Bundesbahn und Bundespost, der Bundesbank, die bundeseigene Finanzverwaltung²³⁾, insbesondere die Zollverwaltung, die Arbeitsverwaltung und verschiedene polizeiliche Einrichtungen, wie zum Beispiel die Bahnpolizei. Außerdem hat der Bund in verschiedenen Bereichen die Bildung besonderer Behördeneinrichtungen der Länder ausdrücklich vorgeschrieben, wie im Bereich der Versorgungsverwaltung die Landesversorgungsämter und die Versorgungsämter. In anderen Bereichen hat der Bund eigene Aufgaben an bestehende Sonderbehörden der Länder übertragen, so im Bereich der Finanzbauämter auf Grund des Gesetzes über die Finanzverwaltung²⁴⁾.

Die vorstehende Aufzählung zeigt, daß die Zuständigkeit der allgemeinen Landesverwaltung der Mittelstufe bereits durch diese Herausnahme bedeutender Kompetenzen erheblich beschränkt wird. Durch die Schaffung von Landessonderver-

23) Sie läuft in den Oberfinanzdirektionen mit der Landesverwaltung zusammen.

24) BGBI. 1950, S. 448; vgl. die Aufzählung bei Geib, Verwaltungseinheit, S. 153.

waltungen wird der Raum der allgemeinen Landesverwaltung noch weiter eingeengt, so daß gefragt werden muß, ab wann von Einheit der Verwaltung nicht mehr die Rede sein kann, weil der Umfang der an einer Stelle zusammengefaßten Funktionen erheblich kleiner ist als der Umfang - und die Bedeutung - der den Sonderbehörden zugeteilten Einzelaufgaben.

Es gibt Ausnahmegründe, die die Zuweisung von Verwaltungsaufgaben an Sonderbehörden rechtfertigen. Solche Gründe sind: große Spezialisierung und geringe unmittelbare Berührung mit dem Staatsbürger, sei es als Eingriffs- oder als Leistungsverwaltung, zum Beispiel bei der Eichverwaltung. Andererseits ist ein noch so hoher Grad an Technisierung eines Verwaltungszweigs dann kein Grund für die Bildung einer Sonderbehörde, wenn der Wirkungsbereich dieses Verwaltungszweigs von großer Bedeutung für das Wirtschafts- und Sozialgefüge des ganzen Landes ist, wie zum Beispiel bei der Straßenbauverwaltung, der Wasserverwaltung und Kulturverwaltung. Gegen die Bildung einer Sonderbehörde spricht weiter die Notwendigkeit der ständigen Koordinierung einzelner Teilbereiche mit der allgemeinen Verwaltung, so bei der Gesundheits- und Veterinärverwaltung im Verhältnis zu den Landratsämtern.

Die rechtlichen Grundlagen der staatlichen Verwaltungsorganisation, die Organisationsnormen im engeren Sinn²⁵⁾, die sich mit dem Aufbau der staatlichen Verwaltungsorganisation befassen, sind nicht in allen Bundesländern durch Organisationsgesetze kodifiziert. Nach 1945 haben - von den Stadtstaaten abgesehen - nur das Saarland, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen die Organisation der Landesverwaltung gesetzlich neu geregelt²⁶⁾. Auf die Frage, wie die Organisationsgewalt hinsichtlich der allgemeinen Landesbehörden im Bund und den einzelnen Ländern geregelt

25) Vgl. Rasch, S. 378.

26) Vgl. die Darstellung bei Rasch, S. 377.

ist, braucht hier nicht eingegangen zu werden²⁷⁾. Rheinland-Pfalz gehört jedenfalls nicht zu den Ländern, deren Verfassung einen Vorrang des Gesetzes für die Organisation der Landesverwaltung statuieren²⁸⁾. Man wird daher bei der folgenden Darstellung der Staatsverwaltung auf der Bezirksebene in Rheinland-Pfalz unter dem Gesichtspunkt des Prinzips der Einheit der Verwaltung davon ausgehen müssen, daß, soweit keine formellen Organisationsnormen²⁹⁾ vorhanden sind, die bestehenden organisatorischen Regelungen in der Landesverwaltung Ausdruck des organisatorischen Gestaltungswillens der Landesregierung sind.

27) Wegen der Problematik der Rechtsnatur der formellen Organisationsnormen und der Frage, wer Träger der Organisationsgewalt ist, vgl. Rasch, S. 380, mit ausführlichen Hinweisen auf das Schrifttum, sowie Rietdorf, S. 596 f.

28) Rietdorf, S. 596.

29) Diese können sich zum Beispiel auch mit materiellen Normen zusammen in einzelnen Gesetzen finden.

ERSTER HAUPTTEIL: DIE BEZIRKSREGIERUNGEN ALS STAATLICHE MITTELINSTANZ IN RHEINLAND-PFALZ

I. Die Aufgaben der Bezirksregierungen

Es ist schwierig, ein gültiges Schema für die Einteilung der Aufgaben der Bezirksregierungen zu finden. Man könnte die Aufgaben in Anlehnung an den Rahmengliederungsplan der Bezirksregierungen in Rheinland-Pfalz¹⁾ in solche der Zentralabteilung, der allgemeinen und inneren Verwaltung, des Aufgabengebiets von Unterricht und Kultus, von Wirtschafts- und Bauverwaltung sowie der Forstverwaltung einteilen. Mit einer solchen Aufgliederung wäre aber für eine Realanalyse des Wirkens der staatlichen Mittelinstanz wenig gesagt. Es gilt, die wesentlichen Aufgabengebiete dieser Instanz im Hinblick auf die verwaltungspolitische Stellung und die Verwaltungskraft der Bezirksregierungen herauszustellen und dabei die neuartigen Aufgaben der schöpferischen Verwaltung ihrer Bedeutung entsprechend zu betonen. Für den zuletzt genannten Verwaltungsbereich gibt es in der modernen Verwaltungslehre eine Fülle von Bezeichnungen: Daseinsvorsorge²⁾, schöpferische und gesetzesfreie Verwaltung, planende, gestaltende und subventionierende Verwaltung, Leistungsverwaltung³⁾. Diese Bezeichnungen sind Anhaltspunkte für die Wandelung der Verwaltungsaufgaben in der Entwicklung des bürgerlich-liberalen zum sozialen Rechtsstaat; die Entwicklung hat auch vor der staatlichen Mittelinstanz nicht Halt gemacht. Daneben ist ein weiterer Bereich hoheitsstaatlicher Verwaltung geblieben.

Die Aufgaben der Bezirksregierungen sollen dementsprechend gegliedert werden in: hoheitsstaatliche Verwaltungsaufgaben, Aufgaben der regionalen Leistungs-

1) Rahmengliederungsplan und Rahmenaktenplan der Bezirksregierungen in Rheinland-Pfalz, RdErl.d.Min.d.I. vom 15.12.1966, Min.Bl. S. 1567.

2) Forsthoff, S. 320 ff.

3) Vgl. die Darstellung bei Franz Mayer, Dokumentation, S. 355.

verwaltung und Aufgaben als obere Planungsbehörde. Die zuletzt genannten Funktionen als obere Planungsbehörden könnten zwar begrifflich der regionalen Leistungsverwaltung zugeordnet werden; diese junge Disziplin wirft aber so viele Sonderfragen auf, daß sie einer besonderen Behandlung bedarf.

1. Hoheitsstaatliche Verwaltungsaufgaben

a) Kommunal- und Sparkassenaufsicht

Nach § 121 Abs. 1 der Gemeindeordnung (Teil A) des Selbstverwaltungsgesetzes für Rheinland-Pfalz ⁴⁾ ist die Bezirksregierung Aufsichtsbehörde über die Landkreise, kreisfreien Städte sowie große kreisangehörige Städte; sie ist nach Abs. 2 a.a.O. obere Aufsichtsbehörde über die kreisangehörigen Gemeinden, die Ämter in Gebieten mit Amtsverfassung sowie über die gemeindlichen Verwaltungseinrichtungen und Zweckverbände. Durch diese Aufsichtsfunktionen wird die Bezirksregierung nicht vorgesetzte Behörde der beauftragten Körperschaften, da es sich um Rechts- und nicht um Fachaufsicht handelt. Die Kommunalaufsicht wird mit dem Ziel ausgeübt, daß sich die Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen der Gesetze bewegt. Gegenstand aufsichtlicher Tätigkeit sind in der Hauptsache Fragen des Gemeindeverfassungsrechts, des Gemeindehaushaltsrechts, des Beamtenrechts für die Kommunalbeamten und der zwischenkommunalen Zusammenarbeit. Der Kommunalaufsicht stehen, angefangen von der Anmeldung von Bedenken bei gemeindlichen Satzungen (§ 24 GO) über Genehmigungsvorbehalte, insbesondere bei den Haushaltsatzungen (§ 99 GO) bis zu den förmlichen Aufsichtsmitteln der §§ 124 bis 129 GO, eine Reihe von Mitteln zur Verfügung, um rechtmäßige Zustände in den kommunalen Körperschaften sicherzustellen. Die Praxis der Kommunalaufsicht zeigt aber deutlich, daß

4) A.a.O.

nur in sehr bescheidenem Umfang von diesen Zwangsmitteln Gebrauch gemacht wird; vielmehr vollzieht sich die Aufsicht im wesentlichen durch persönliche Kontakte, Beratungen und Gespräche mit den leitenden Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände. Bei der Vielzahl von gesetzlichen und freien kommunalen Verwaltungsaufgaben, die der soziale Rechtsstaat auch der Selbstverwaltung neu aufgegeben hat, kann ermessen werden, daß sich im Gebiet der Kommunalaufsicht sehr deutlich die einheitswahrende Funktion der Bezirksregierungen entfalten muß. Diese Funktion geht weit darüber hinaus, förmlich die Einhaltung von Gesetzesvorschriften zu überwachen. Sie hat in verständiger, helfender und beratender Form auch dafür zu sorgen, daß die Kommunen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit nicht verletzen.

Bei der Sparkassenaufsicht handelt es sich gemäß § 25 des Landesgesetzes über die Neuordnung des Sparkassenwesens vom 12. März 1958⁵⁾ um eine Rechtsaufsicht, die sicherstellen soll, daß Verwaltung und Geschäftsführung der Sparkassen rechtmäßig gehandhabt werden. Zu diesem Zweck sind neben einer Reihe von förmlichen Aufsichtsmitteln den Bezirksregierungen die Bearbeitung von Ausnahmegenehmigungen von den Bestimmungen des Sparkassengesetzes und der Satzungen zugewiesen. Auch hier erfüllen die Bezirksregierungen die Aufgabe, das Sparkassenwesen der Bezirke einheitlich auszugestalten, was angesichts der Tatsache, daß der Wirkungsbereich bedeutender Kunden der Sparkassen in den seltensten Fällen auf das Gebiet einer Sparkasse beschränkt bleibt, von wesentlicher Bedeutung ist.

b) Erstinstanzliche Aufgaben als höhere Verwaltungsbehörden

Die erstinstanzlichen Aufgaben der Bezirksregierungen als höhere Verwaltungsbehörden ergeben sich aus dem Gesetz, wenn die Ausführung der Gesetzesvorschriften

ausdrücklich der höheren Verwaltungsbehörde zugewiesen ist. Es ist zwar die Regel, daß die Ministerien erstinstanzliche Verwaltungsaufgaben aus den mehrfach genannten Gründen nicht selbst wahrnehmen; eine Vermutung für die erstinstanzliche Zuständigkeit der Bezirksregierungen besteht jedoch nicht, da der Schwerpunkt der Ausführung der Bundes- und Landesgesetze bei den Verwaltungen der Kreisstufe und der Selbstverwaltung liegt. So kommt es, daß die Bezirksregierungen im Vergleich zu den unteren Verwaltungsbehörden die kleinere Zahl erstinstanzlicher Zuständigkeiten besitzen. Dies besagt allerdings nicht, daß sie nicht in anderer Weise nahezu immer an der Gesetzesausführung beteiligt sind.

Allgemeine Polizeiverwaltung

Im Verwaltungsaufbau der Ordentlichen Polizeibehörden sind die Bezirksregierungen Bezirkspolizeibehörde gemäß § 73 Abs. 1c des Polizeiverwaltungsgesetzes⁶⁾. Sie können Polizeiverordnungen (Bezirkspolizeiverordnungen) für den Umfang des Regierungsbezirks oder für Gebietsteile erlassen, an denen mehr als ein Kreis beteiligt ist (§ 30 PVG). Bei Polizeiverordnungen der Landratsämter, der Polizeiverwaltungen in den kreisfreien Städten und der Oberbürgermeister, der Amtsbürgermeister und Bürgermeister sowie der staatlichen Polizeiverwaltungen in den kreisangehörigen Gemeinden ist die Genehmigung der Bezirksregierung vorgeschrieben (§ 35 PVG), falls in den betreffenden Polizeiverordnungen eine längere Geltungsdauer als sechs Wochen vorgesehen ist. Die Bezirkspolizeibehörde ist weiter zuständig zur Erteilung von Genehmigungen nach dem Sammlungsgesetz sowie für Entscheidungen über Ausnahmegenehmigungen nach der Landespolizeiverordnung über die Polizeistunde sowie der Landespolizeiverordnung über den Schutz der Sonn- und Feiertage. Sie bearbeitet die Anträge auf Genehmigung öffent-

6) Polizeiverwaltungsgesetz (PVG) von Rheinland-Pfalz vom 26. März 1954 (GVBl. S. 54).

licher Sportveranstaltungen an den Vormittagen von Sonn- und Feiertagen sowie die Anträge von Gaststätten auf Erlaubnis öffentlicher Tanzveranstaltungen an besonders geschützten Feiertagen. Sie verfaßt Stellungnahmen zu den von den Staatsanwaltschaften übersandten Anträgen auf vorzeitige Straftilgung bzw. auf Anordnung der beschränkten Auskunft aus dem Strafregister. Sie entscheidet über Anträge auf vorzeitige Erteilung eines strafvermerkfreien polizeilichen Führungszeugnisses.

Bei der Regelung des kleinen Grenzverkehrs bearbeitet sie Anträge auf Zulassung neuer Grenzübergänge und auf Änderung der Verkehrsstunden an den Grenzübergangsstellen. Sie stellt die Manöverschäden durch die in Rheinland-Pfalz stationierten ausländischen Streitkräfte und Bundeswehreinheiten fest.

Gesundheitsverwaltung

Die Bezirksregierungen sind in der Ausübung polizeilicher Befugnisse auf dem Gebiet der Gesundheitsverwaltung zuständig für die Krankheits- und Seuchenverhütung sowie für die Bekämpfung der Seuchen, sie überwachen die Verpflichtung der Kreise und kreisfreien Städte zur Unterhaltung von Isolierstationen, sie ordnen polizeiliche Maßnahmen zur Lebensmittelüberwachung an, sie haben Überwachungsaufgaben gegenüber den Apotheken und Gewerbebetrieben hinsichtlich des Handels mit Giften, sie fertigen gerichtsärztliche Gutachten an und führen die Fachaufsicht über Ärzte, Zahnärzte und Apotheker und deren Kammern, sie überwachen die Ausbildung des ärztlichen Hilfspersonals, genehmigen die Errichtung von Krankenpflegeschulen und -vorschulen und nehmen die Prüfungen daran ab.

Veterinärpolizeibehörde

Im Veterinärwesen sind die Bezirksregierungen für die Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen, für die Untersuchung und Überwachung der Lebensmittel tierischer

Herkunft sowie für die veterinärfachliche Mitwirkung in der Tierzucht und im Tierschutz zuständig.

Bauaufsichtsbehörde, Obere Wasserbehörde, Naturschutz-
behörde

Die Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz (LBO)⁷⁾ hat neben einer segensreichen Rechtsvereinheitlichung die Abschaffung des Begriffs "Baupolizei" gebracht. Die ehemaligen Baupolizeibehörden heißen jetzt Bauaufsichtsbehörden, ohne daß sich an ihren polizeilichen Befugnissen etwas geändert hätte. Die Bezirksregierungen sind Obere Bauaufsichtsbehörde (§ 67 Abs. 4 LBO); sie sind zuständig für die Erteilung von Baugenehmigungen und die Entgegennahme von Bauanzeigen, soweit diese bauliche Anlagen des Bundes oder eines Landes betreffen, wenn sie unter Leitung eines Beamten des höheren hochbautechnischen Verwaltungsdienstes vorbereitet und durchgeführt werden, ferner für die Zustimmung zu Befreiungen von zwingenden Vorschriften der Landesbauordnung (§ 70 LBO). Gerade die zuletzt genannte Zuständigkeit lastet den Bezirksregierungen einen erheblichen Arbeitsanfall und eine große Verantwortung für die gleichmäßige und einheitliche Verwaltungspraxis in den Bezirken auf. Es gibt kaum ein Sachgebiet, das stärker unter der ständigen Drohung mit dem "Berufungsfall" steht als die Prüfung und Entscheidung über baurechtliche Befreiungen (Dispense).

Den Bezirksregierungen obliegt die Überwachung einer sinnvollen Verwendung der Baustoffe. Sie vermittelt die Bekanntgabe neuer Baustoffe an die hochbautechnischen Dienststellen in den Bezirken und nimmt die Erfahrungen der Dienststellen zur Weiterleitung an das Ministerium für Finanzen und Wiederaufbau entgegen. Sie stellt insbesondere fest, ob die einschlägigen DIN-Vorschriften bei den Dienststellen im Zuge der

7) Landesbauordnung für Rheinland-Pfalz vom 26. März 1954 (GVBl. S. 54)

Bauausführungen die gebotene Beachtung finden. Im Hinblick auf die staatlichen und staatlich geförderten Baumaßnahmen überwachen die Bezirksregierungen die Beachtung der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB). Sie nehmen die fachtechnische Prüfung von Anträgen für die Gewährung von Landesbeihilfen bei Hochbaumaßnahmen vor und überwachen die bestimmungsgemäße Verwendung dieser Landesbeihilfen. In diesem Sinne werden geprüft: Volksschulen, Volksschulen mit Turnhallen, Turn- und Gymnastikhallen, Berufsschulen, Realschulen, Gymnasien, Lehrerdienstwohngebäude, Altersheime, Jugendheime, Kindergärten und Personalwohnheime, Maßnahmen der Denkmalpflege sowie Neubau und Instandsetzung von Kirchen. Sie überprüfen die von den staatlichen Hochbauämtern aufgestellten und von den Verwaltungsstellen des Landes in Amtshilfe angeforderten Schätzungen über den Miet- und Gebäudewert staatlicher oder privater Liegenschaften und prüfen die sonstigen Gutachten über Grundstücke, Gebäude oder andere bauliche Angelegenheiten.

Bei den anderen Aufgaben der Hochbaureferate der Bezirksregierungen finden sich noch einige, die der Polizeiverwaltung im weiteren Sinne zugeordnet werden können, wie Ausgrabungsgenehmigungen, Überwachung von Hochbaumaßnahmen des Landes und Entscheidungen auf dem Gebiet der Denkmalpflege. Die meisten nichtbaupolizeilichen Aufgaben der Hochbaureferate reichen aber schon mehr oder weniger in den Bereich der regionalen Leistungsverwaltung hinein, worüber unten weitere Ausführungen zu machen sind.

Gewerberechtliche Angelegenheiten

Die Bezirksregierungen haben als höhere Verwaltungsbehörde eine Reihe von Aufgaben zu erfüllen, die ihnen

durch die Gewerbeordnung⁸⁾ und durch die gewerberechtlichen Nebengesetze zugewiesen sind. Beim Vollzug der Gewerbeordnung ist an erster Stelle die Zuständigkeit zur Gewerbeuntersagung nach § 35 GO zu nennen. Die Gewerbeuntersagung ist sicher einer der härtesten Eingriffe in die persönliche Freiheit und die durch Art. 12 GG gewährleistete Berufsfreiheit. Bei der Bildung der Entscheidung müssen die Bezirksregierungen besonders eng mit den berufsständischen Vertretungen, mit den Staatsanwaltschaften und anderen Behörden, wie zum Beispiel Finanzämtern, Krankenkassen, Unfallversicherungsverbänden, zusammenarbeiten. Nach § 27 GO kann die höhere Verwaltungsbehörde die Ausübung eines Gewerbes untersagen, dessen Betriebsstätte erhebliche Geräuschbelästigungen von Kirchen, Schulen, Krankenanstalten und anderen besonders schützenswürdigen öffentlichen Gebäuden verursacht. Die Bezirksregierungen sind weiter zuständig für die Konzessionierung von Privatkranken-, Privatentbindungs- und Privatirrenanstalten (§ 30 GO). Die Einrichtung von Kehrbezirken für Schornsteinfeger ist durch die Bezirksregierungen vorzunehmen; sie bestellen die Bezirksschornsteinfegermeister. Sie sind zuständig für die Untersagung der weiteren Benutzung gewerblicher Anlagen wegen überwiegender Nachteile und Gefahren für das Gemeinwohl nach § 51 GO.

Die Gewerbeaufsichtsämter sind in Rheinland-Pfalz in der Weise in die Bezirksregierungen eingegliedert, daß ihre Leiter die jeweiligen Referate "Gewerbeaufsicht" bei den Bezirksregierungen nebenamtlich verwalten. Die Bezirksregierungen sind zuständig für den Arbeitsschutz (Entscheidungen über Ausnahmegenehmigungen nach der Gewerbeordnung, dem Mutterschutz-

8) Gewerbeordnung (GO) für das Deutsche Reich vom 21. Juli 1869 i.d.F. des am 1. Oktober 1960 in Kraft getretenen Vierten Bundesgesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung vom 5. Februar 1960 (BGBl. I. S. 61).

gesetz, dem Ladenschlußgesetz), für den Feuer- und Explosionsschutz, für Ausnahmegenehmigungen nach der Aufzugsverordnung (vom 28.9.1961, BGBl. I. S. 1763) und der Sprengstoffverkehrsverordnung (vom 4.4.1951, GVBl. S. 81).

In Ausübung der Handwerksordnung⁹⁾ entscheiden die Bezirksregierungen über die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen zur Eintragung in die Handwerksrolle, die Verleihung der Befugnisse zur Ausbildung von Lehrlingen, die Entziehung dieser Befugnis sowie die Ungültigkeitserklärung von Meisterprüfungen bei Verstößen gegen die Prüfungsbestimmungen. Sie sind weiter zuständig für Entscheidungen gemäß § 4 Abs. 1 HO über die Fortführung eines Handwerksbetriebs durch den Ehegatten oder Erben beim Tode des Betriebsinhabers. Nachdem die Meisterprüfungsausschüsse gemäß § 47 HO staatliche Prüfungsbehörden geworden sind, entscheiden die Bezirksregierungen über Widersprüche gegen Entscheidungen der Meisterprüfungsausschüsse (§ 73 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Sie können gemäß § 117 bei Verstößen gegen die Handwerksordnung Ordnungswidrigkeiten mit Geldbußen bis zu 10.000,- DM ahnden.

Die Bezirksregierungen üben die laufende Aufsicht über die Versicherungsunternehmen von geringerer wirtschaftlicher Bedeutung aus, sie geben Stellungnahmen im Verfahren zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ab. Sie sind ermächtigt, Rechtsverordnungen zur Festsetzung der zugelassenen Öffnungszeiten für Verkaufsstellen in Kurorten und in Erholungs- und Wallfahrtsorten mit besonders starkem Fremdenverkehr sowie zur Festsetzung der Lage der Zeiten, an denen zur Abgabe bestimmter Waren an Sonn- und Feiertagen Verkaufsstellen geöffnet sein dürfen, zu erlassen¹⁰⁾.

9) Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung - HO -) vom 17. September 1953 i.d.F. des Gesetzes vom 28. Dezember 1965 (BGBl. 1966 I. S. 2).

10) Dritte Landesverordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Ladenschluß vom 4.2.1958 (GVBl. S. 37).

Verkehrsbehörde

Die erstinstanzlichen Aufgaben der Bezirksregierungen als Verkehrsbehörden ergeben sich insbesondere aus dem Straßenverkehrsgesetz¹¹⁾, der Straßenverkehrsordnung¹²⁾, der Straßenverkehrszulassungsordnung¹³⁾, dem Personenbeförderungsgesetz¹⁴⁾, dem Güterkraftverkehrsgesetz¹⁵⁾, der Fahrlehrerverordnung¹⁶⁾, dem Luftverkehrsgesetz¹⁷⁾ und dem Landeswassergesetz¹⁸⁾.

Die Bezirksregierungen sind als höhere Verwaltungsbehörden gemäß § 4 StVO zuständig für die Erteilung der Zustimmung zu Beschränkungen der Geschwindigkeit unter 50 Kilometern auf den Straßen (außer Bundesstraßen) sowie zur Einrichtung von Fußgängerüberwegen auf allen Straßen. Ihre Zustimmung ist erforderlich für die Genehmigung von Schwertransporten gemäß § 5 Abs. 1 Ziff. 2 StVO; sie entscheiden über Anträge auf den Betrieb von Lautsprechern auf öffentlichen Straßen (§ 5 Abs. 1 Ziff. 3 StVO) sowie auf Veranstaltungen, durch die die öffentlichen Straßen mehr als verkehrsüblich in Anspruch genommen werden (z.B. militärische Marschvorhaben, motorsportliche Veranstaltungen). In Einzelfällen können sie besondere verkehrsregelnde Maßnahmen veranlassen.

- 11) vom 19. Dezember 1952 (BGBl. I S. 837) mit Änderungen
- 12) vom 13. November 1937 (RGBl. I S. 1179) i.d.F. der Bekanntmachung vom 29. März 1956 (BGBl. I S. 327) mit Änderungen.
- 13) vom 13. November 1937 (RGBl. I S. 1215) i.d.F. der Bekanntmachung vom 6. Dezember 1960 (BGBl. I S. 897) mit Änderungen.
- 14) vom 21. März 1961 (BGBl. I S. 241) mit Änderungen.
- 15) vom 17. Oktober 1952 (BGBl. I S. 697) mit zahlreichen Änderungen.
- 16) Verordnung über Fahrlehrer im Kraftfahrzeugverkehr (Fahrlehrerverordnung) vom 23. Juli 1957 (BGBl. I S. 769) mit Änderungen.
- 17) vom 10. Januar 1959 (BGBl. I S. 9).
- 18) vom 1. August 1960 (GVBl. S. 267).

In Ausübung der Straßenverkehrszulassungsordnung haben die Bezirksregierungen gemäß § 70 StVZO Entscheidungsbefugnisse über Anträge auf Befreiung von den Bestimmungen der Bau- und Betriebsvorschriften der StVZO. Sie entscheiden über die Anerkennung von Betriebsstätten im Dienst der kraftfahrtechnischen Überwachung. Die Bezirksregierungen überwachen die Tätigkeit der Fahrschulen und erteilen die Fahrlehrer-erlaubnis. Sie entziehen sie bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen.

Bei der Regelung des zivilen Luftverkehrs ergeben sich Zuständigkeiten für die Zulassung von Gelände für den Segelflug sowie von Landeplätzen für den Motorflug. Die Bezirksregierungen richten die Prüfungsausschüsse zur Erlangung des Luftfahrerscheins für Segelflugzeugführer ein; sie erteilen die Außenlande-erlaubnis für Motorflieger.

Auf dem Sektor des gewerblichen Personenverkehrs entscheiden die Bezirksregierungen über die Genehmigungen von Linien im allgemeinen Linienverkehr und im Berufsverkehr; im Gelegenheitsverkehr werden ebenfalls Genehmigungen ausgesprochen. Im interzonalen Straßenpersonenverkehr stellen die Bezirksregierungen Einzelgenehmigungen aus. Nach § 32 des Landeswassergesetzes bedarf die Anlage von Anlegestellen an schiffbaren Gewässern der Genehmigung der Bezirksregierung, ebenso wie die Errichtung und der Betrieb von Fähren nach § 33 LWG. Nach dem Güterkraftverkehrsgesetz sind die Bezirksregierungen Genehmigungsbehörden für den Güterfernverkehr (§ 14), sie entscheiden gemäß § 6a GÜKG darüber, ob für ein Unternehmen ein angenommener Standort bestimmt wird. Die Bezirksregierungen erteilen die Genehmigungen für den grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr. Sie führen die Bußgeldverfahren nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz bei Verstößen gegen das GÜKG durch.

Obere Wasserbehörde

Folgende Aufgaben sind den Bezirksregierungen als Oberer Wasserbehörde durch das Landeswassergesetz zugewiesen: Entscheidung über die Erteilung, Beschränkung, Verlängerung und Zurücknahme von Erlaubnissen oder Bewilligungen an oberirdischen Gewässern I. und II. Ordnung sowie für das Zutagefördern von Grundwasser ab 20 Kubikmeter täglich; Festsetzung von Wasserschutzgebieten und Heilquellschutzgebieten; Entscheidung nach vorheriger Anzeige über das Lagern und Befördern verunreinigender Stoffe in der Nähe von Wasserschutzgebieten und Heilquellschutzgebieten; Entscheidung über die Genehmigung des Bauens und wesentlicher Veränderungen von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen, die dem allgemeinen Gebrauch dienen; Durchführung wasserrechtlicher Planfeststellungsverfahren; Wahrnehmung der Zuständigkeit der Unteren Wasserbehörden, wenn die Maßnahme den Landkreis oder die kreisfreie Stadt betrifft, die selbst Untere Wasserbehörde ist; Anlegung und Führen des Wasserbuchs; Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten in bestimmten Fällen.

Höhere Naturschutzbehörde

Nach dem als Landesrecht fortgeltenden Reichsnaturschutzgesetz²⁰⁾ sind die Bezirksregierungen Höhere Naturschutzbehörde. Bei ihnen wird eine Naturschutzstelle errichtet, zu deren allgemeinen Aufgaben vor allem die Ermittlung, wissenschaftliche Erforschung, dauernde Beobachtung und Überwachung der geschützten und schutzwürdigen Bestandteile der Natur und Landschaft gehören. Die Höhere Naturschutzbehörde ist zuständig zum Erlaß von Naturschutzverordnungen, zum

20) Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juni 1935 (RGBl. I S. 821) i.d.F. der Änderungsgesetze, zuletzt vom 20. Januar 1938 (RGBl. I S. 36). Wegen der Fortgeltung als Landesrecht vgl. Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Oktober 1958 (BVerFGE 8, S. 186).

Erlaß von Landschaftsschutzverordnungen, falls das geschützte Gebiet über einen Kreis hinausgeht, aber innerhalb des Regierungsbezirks gelegen ist, zur Ermächtigung der Unteren Naturschutzbehörden zum Erlaß von Landschaftsschutzverordnungen, falls ein innerhalb eines Kreises liegendes Gebiet geschützt werden soll. Entsprechend den Bestimmungen der Landschaftsschutzverordnungen entscheiden die Bezirksregierungen über Ausnahmegenehmigungen, Bedingungen und Auflagen bei Errichtung von Bauanlagen im geschützten Gebiet. Sie werden beteiligt bei der Aufstellung der Bauleitpläne nach dem Bundesbaugesetz und bei der Entscheidung über Bauvorhaben im Außenbereich.

Ziviler Bevölkerungsschutz

Die Notstands- und Zivilschutzgesetzgebung ist in der Bundesrepublik Deutschland zwar noch nicht vollständig, trotzdem konnten bereits bis jetzt den Bezirksregierungen folgende erstinstanzliche Aufgaben auf diesem Gebiet zugewiesen werden: Sie sind verantwortlich für die Aufstellung und Leitung der zivilen Einsatzverbände, sie haben vorzusorgen, daß im Spannungsfall Verkehrsleistungen, Leistungen der Wirtschaft, der Ernährung und des Gesundheitswesens sichergestellt werden. Zivilschutz, Katastrophenschutz und Brandschutz sind Aufgaben, die wie kaum eine andere über Orts- und Kreisebene hinaus regional organisiert werden müssen.

Hoheitsangelegenheiten im engeren Sinn

In der Verwaltungspraxis hat sich für einen bestimmten Bereich von Aufgaben der Begriff "Hoheitsangelegenheiten" durchgesetzt. Es handelt sich um die Regelung des Staatsangehörigkeitswesens, des Personenstandsrechts, des Namensrechts, insbesondere im Verhältnis zum Ausland, des Friedhofs- und Bestattungsrechts und der Kriegsgräberfürsorge. Neuerdings ist die Durchführung des Unterhaltssicherheitsgesetzes dazu gekommen.

Als Staatsangehörigkeitsbehörden werden die Bezirksregierungen tätig bei der Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit im Wege der Einbürgerung, bei der Entlassung aus dem deutschen Staatsverband, bei der Erteilung der Genehmigung zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit bei gleichzeitigem Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit und bei der Feststellung der Staatsangehörigkeit in besonderen Fällen.

Den Bezirksregierungen obliegen folgende erstinstanzliche Aufgaben im Personenstands- und Standesamtswesen: die Genehmigung der Lehrpläne bei der Schulung der Standesbeamten, die Einteilung, Abgrenzung und Auflösung der Standesamtsbezirke, der Austausch und die Berichtigung von Personenstandsurkunden im Ausland und die Entscheidung über die Zulässigkeit der vom Ausland gestellten Anträge auf Ergänzung von Personenstandseintragungen im Bundesgebiet. Sie - die Bezirksregierungen - entscheiden ferner über Anträge auf Änderung des Familiennamens, sie entscheiden über die Anerkennung ausländischer Scheidungsurteile und erteilen die Zustimmung zur Ernennung und Bestellung der Standesbeamten und ihrer Stellvertreter. Bei der Regelung von Nachlaßsachen aus dem Ausland haben die Bezirksregierungen die Aufgabe, die deutschen Beteiligten zu ermitteln und sie von dem Nachlaßfall und über die Besonderheiten ausländischer Nachlaßsachen zu unterrichten.

Die Bezirksregierungen führen die Staatsaufsicht über die privaten und öffentlich-rechtlichen Stiftungen. Dabei sind sie in der Hauptsache zuständig für die Überprüfung der Haushaltspläne und -satzungen, Grundstückskaufverträge und Darlehensaufnahmen.

Sozialhilfe, Wohnungs- und Flüchtlingswesen,
Jugend und Sport

Entsprechend der Einteilung der Aufgaben der Bezirksregierungen in hoheitsstaatliche Verwaltungsaufgaben

und solche der regionalen Leistungsverwaltung ist die Tätigkeit im Bereich der Sozialhilfe, des Wohnungs- und Flüchtlingswesens sowie von Jugend und Sport überwiegend der regionalen Leistungsverwaltung zuzuordnen. Die Entscheidungen ergehen grundsätzlich durch die unteren Verwaltungsbehörden, die der Fachaufsicht durch die Bezirksregierungen unterliegen. Einzelne erstinstanzliche Aufgaben hoheitsstaatlicher Art sind jedoch auch hier den Bezirksregierungen zugewiesen:

Die Bezirksregierungen entscheiden in Durchführung des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen²¹⁾ über die Anerkennung der Gemeinnützigkeit von Wohnungsunternehmen; sie führen die Aufsicht über diese Unternehmen, um die Gemeinnützigkeit der Geschäftsführung sicherzustellen. Sie entscheiden über die Eigenschaft von Antragstellern als Heimkehrer nach dem Heimkehrergesetz. Sie üben die Heimaufsicht über Kindertagesstätten und anderer Einrichtungen der Jugendhilfe aus²²⁾ und entscheiden über die Befreiung solcher Einrichtungen von den Bestimmungen der §§ 28 ff JWG (Einzelpflegerlaubnis). Das Berufspraktikum der staatlich geprüften Sozialarbeiter bei den Jugend- und Sozialämtern des Bezirks sowie der freien Wohlfahrtspflege wird von den Bezirksregierungen überwacht.

Schulverwaltung

Nach § 7 Abs. 3 des Volksschulgesetzes (a.a.O.) sind die Bezirksregierungen Schulorganisationsbehörden. Sie errichten durch staatliche Organisationsverfügung die Schulen und Schulverbände. Es ist nicht zweifelhaft,

- 21) vom 29. Februar 1940 (RGBl. I S. 437), geändert durch § 117 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes i.d.F. vom 1. September 1965 (BGBl. I S. 1617).
- 22) §§ 78 ff des Gesetzes für Jugendwohlfahrt (JWG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 11. August 1961 (BGBl. I S. 1205) in Verbindung mit § 26 ff des Landesgesetzes zur Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt vom 8. März 1963 (GVBl. S. 179)

daß die Organisationsverfügungen Verwaltungsakte sind, die die Rechte der Eltern (Art. 6 GG)²³⁾ und das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde berühren. Es fragt sich aber, ob die ganze Fülle der Verwaltungstätigkeit, die dem staatlichen Akt voraufgeht: die Planung im Benehmen mit dem Kommunalreferat und der Bezirksplanungsstelle, die Besprechungen mit Bürgermeistern, Gemeindevertretungen, Lehrern und kirchlichen Behörden, die Informationsversammlungen mit den Eltern insgesamt nicht doch der regionalen Leistungsverwaltung zuzuordnen ist. Schulorganisation bedeutet heute mehr, als nur die staatliche Lizenz zu gemeindlichen Schulvorhaben zu erteilen; es ist eine Aufgabe, die mit an erster Stelle der Strukturverbesserung ganzer Regionen steht, weil der Gesetzgeber inzwischen erkannt hat, daß der moderne Industriestaat ohne eine bessere Bildung derer, die ihn in Zukunft tragen sollen, in seinem Fortbestand gefährdet ist. So haben Schulfragen heute einen nicht zu unterschätzenden wirtschaftlichen Aspekt²⁴⁾ erhalten, und die Schulabteilungen der Bezirksregierungen spielen dabei eine wichtige Rolle in der planenden, vorsorgenden, schöpferischen Leistungsverwaltung.

Landwirtschafts-, Weinbau-, Forst-, Jagd- und Fischereibehörde

Die Bezirksregierungen sind nach dem Grundstücksverkehrsgesetz als Obere Landwirtschaftsbehörden

- 23) Hier ist nicht das Entscheidungsrecht der Eltern über die Schulart nach Art. 29 der Landesverfassung angesprochen, sondern das Grundrecht, das den Eltern das Recht gibt, primär über die Erziehung ihrer Kinder zu bestimmen. Dieses Recht wird z.B. berührt, wenn die staatliche Organisationsverfügung die Volksschule am Wohnort von Eltern und Kind schließt und den Unterricht in eine mehrere Kilometer entfernte Schule verlegt.
- 24) Heinrich Schoene, Der wirtschaftliche Aspekt der Bildung, Koblenz 1963.

zuständig für die Genehmigungen von Grundstücksverkehrsangelegenheiten, bei denen ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt beteiligt ist²⁵⁾. Sie überprüfen die Saatgutbetriebe gemäß § 59 des Saatgutgesetzes²⁶⁾. Nach § 5 der Landesverordnung über die Schließung der Weinberge und die Lese der Trauben²⁷⁾ setzt der Regierungspräsident für seinen Regierungsbezirk oder Teile davon den Zeitpunkt fest, vor dem die allgemeine Lese nicht beginnen darf. Durch das Weinwirtschaftsgesetz²⁸⁾ werden den Bezirksregierungen einige erstinstanzliche Kompetenzen bei der Anbauregelung im Weinbau zugewiesen. Sie entscheiden über die Anträge auf Genehmigung von Rebenanpflanzungen; dabei können sie die Entfernung gesetzwidriger Reb-pflanzungen anordnen.

Nach § 3 des Landesforstgesetzes²⁹⁾ ist der Regierungspräsident Höhere Forstbehörde. Er ist gleichzeitig Vorsitzender des Bezirksforstausschusses, der aus Vertretern des Staats-, Körperschafts- und Privatwaldbesitzes und der Forstbediensteten einschließlich der Waldarbeiter besteht und der von der Höheren Forstbehörde zur Mitwirkung in zahlreichen, vom Gesetz vorgesehenen Angelegenheiten herangezogen wird. Die Höhere Forstbehörde entscheidet im Einvernehmen mit dem Bezirksforstausschuß über die Abgrenzung der Forstamtsbezirke. Die Höhere Forstbehörde kann Schutzwaldordnungen erlassen. Es handelt sich dabei um ein Verfahren, durch das die Bewirtschaftung von Waldungen

25) vgl. §§ 1 und 2 der LVO zur Ausführung des Grundstücksverkehrsgesetzes vom 21. September 1961 (GVBl. S. 267).

26) vom 27. Juni 1953 (GVBl. S. 450).

27) vom 27. August 1965 (GVBl. S. 207).

28) Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiet der Weinwirtschaft (Weinwirtschaftsgesetz) vom 29. August 1961 (BGBl. I S. 1622), geändert durch Bundesgesetz vom 30. Juli 1965 (BGBl. I S. 655).

29) Landesforstgesetz von Rheinland-Pfalz vom 16. November 1950 (GVBl. S. 299) mit Änderungen.

zur Verhütung wesentlicher Gefahren für das Gemeinwohl, insbesondere zum Schutz gegen Bodenabschwemmungen, Hangrutsch, Austrocknen von Quellgebieten, Versandung, Überflutung, Sturm oder Frost außergewöhnlichen Auflagen unterworfen wird. Auch hier wirkt der Bezirksforstausschuß mit. Darüber hinaus können die Höheren Forstbehörden auch Schutzmaßnahmen in Einzelfällen anordnen, wenn Gefahr im Verzuge ist. Sie können zur Verhütung untragbarer Wildschäden die zuständigen Jagdbehörden auffordern, die nach Lage des Falls erforderliche Erfüllung einer stärkeren Abschußpflicht durch geeignete Maßnahmen zu erzwingen. Sie genehmigen oder ordnen die Bildung einer Holzrücklage für Fälle außerordentlichen Bedarfs bei Gemeindewaldungen an. Die Gemeindewaldungen dürfen nur mit Genehmigung der Höheren Forstbehörde gerodet werden. Die Bezirksregierungen können gemeindliche Wirtschaftspläne aus triftigen gesetzlichen Gründen durch Anordnung gemäß §§ 29 Abs. 2 und 45 des Landesforstgesetzes aufheben oder ändern. Das Landesforstgesetz enthält weiter eine Reihe von Zuständigkeiten der Höheren Forstbehörde bei der Entscheidung über Ausnahmen (vgl. § 36 a.a.O.). - Die Bezirksregierungen sind gemäß § 32 des Landesgesetzes zur Ausübung des Bundesjagdgesetzes³⁰⁾ Höhere Jagdbehörde. Als Fischereibehörde sind die Bezirksregierungen nach der Landespolizeiverordnung zu den Fischereigesetzen³¹⁾ zuständig für die Entscheidung über Ausnahmegenehmigungen zur Ausübung des Fischfangs während der Winterschonzeit, für die Genehmigungen von Fischereipachtverträgen mit Ausländern sowie für die Erteilung von Jahresfischereierlaubnissen an Ausländer. Sie entscheiden über die Einrichtung und Veränderung von Fischereibezirken.

30) vom 16. November 1954 (GVBl. S. 143) mit Änderungen.

31) vom 3. Januar 1958 (GVBl. S. 21).

Enteignungsbehörde

Das Landesenteignungsgesetz³²⁾, durch das die bisherigen landesrechtlichen Enteignungsvorschriften ersetzt worden sind, bestimmt in § 20 die Bezirksregierung als Enteignungsbehörde. Sie hat diese Aufgabe auch nach dem Bundesbaugesetz (§ 104) als höhere Verwaltungsbehörde auszuführen. Die Bezirksregierungen sind Adressat des Enteignungsantrags, sie prüfen die Gesetzmäßigkeit des Antrags, beteiligen die Behörden, für deren Geschäftsbereich die Enteignung von Bedeutung ist; sie führen die mündliche Verhandlung durch, wobei sie in erster Linie auf eine Einigung zwischen den Beteiligten hinzuwirken haben. Sie entscheiden notfalls durch Beschluß über den Antrag. Sie können durch eine vorläufige Besitzeinweisung in dringenden Fällen zu einer sofortigen Verwirklichung eines Projektes beitragen, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt.

Durch den Bau von Großleitungen des Verbundsystems der Elektrizitätsversorgungsunternehmen, die Schiffbarmachung der Mosel, den Straßenbau und dabei insbesondere durch den Bau von Ortsumgehungen, ist die Zahl der anhängigen Enteignungsverfahren bei den Bezirksregierungen in den letzten Jahren erheblich angestiegen.

c) Aufgaben der Fachaufsicht und als vorgesetzte Dienstbehörde

Bei der Beschreibung der kommunalaufsichtlichen Funktionen der Bezirksregierung ist bereits darauf hingewiesen worden, daß die Gemeinden, Ämter, Landkreise, kreisfreien Städte und gemeindlichen Verwaltungseinrichtungen in Ausführung der Selbstverwaltungsangelegenheiten lediglich der Rechtsaufsicht der Bezirksregierungen unterliegen. Soweit den genannten Selbstverwaltungskörperschaften jedoch staatliche Aufgaben

32) vom 22. April 1966 (GVBl. S. 103).

zur Erfüllung nach Anweisung übertragen worden sind (Auftragsangelegenheiten - Art. 49 Abs. 4 der Landesverfassung, § 2 Abs. 2 des Selbstverwaltungsgesetzes, Teil A, a.a.O.), haben die staatlichen Aufsichtsbehörden ein unmittelbares Weisungsrecht, d.h., sie können die Gemeinden oder Gemeindeverbände oder deren Vorstände anweisen, eine bestimmte Sachentscheidung zu treffen. Die beauftragten Körperschaften sind dem Staat gegenüber für die ordnungsgemäße Ausführung der Aufgaben und für die Befolgung der gegebenen Einzelweisungen verantwortlich. Sie haben gegenüber den Weisungen der staatlichen Fachaufsichtsbehörden nicht die Möglichkeit des Verwaltungsrechtsweges³³⁾. Dafür übernimmt der Staat die Freistellung der beauftragten Selbstverwaltungskörperschaften gegenüber Dritten, wenn sich herausstellt, daß die Weisung unrechtmäßig war (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 2 des Selbstverwaltungsgesetzes Teil A).

Innerhalb der Bezirksregierungen wird die Fachaufsicht gegenüber den mit staatlichen Aufgaben beauftragten Selbstverwaltungskörperschaften durch die Fachreferate wahrgenommen. Werden die Weisungen der Bezirksregierung als Fachaufsichtsbehörde nicht beachtet, so kann sie die staatsaufsichtlichen Mittel gemäß §§ 124 ff des Selbstverwaltungsgesetzes Teil A anwenden. Federführendes Referat der Bezirksregierung ist dabei das Kommunalreferat. Die Fachaufsicht besteht ebenso wenig wie die Kommunalaufsicht überwiegend darin, den staatlichen Willen gegenüber den Selbstverwaltungskörperschaften durchzusetzen. Beratung, Hilfe, insbesondere bei der Auslegung der zum Teil komplizierten Rechtsvorschriften, stehen im Vordergrund der Fachaufsicht. Von der Fachaufsicht ist das Verhältnis der Bezirksregierung zu den nachgeordneten staatlichen Verwaltungsbehörden zu unterscheiden. Es handelt sich

33) § 3 Abs. 2 der Landesverordnung zur Durchführung der Gemeindeordnung vom 3. Dezember 1964 (GVBl. S. 251).

dabei um folgende Behörden: Staatliche Polizeibehörden, Veterinärämter, Katasterämter, Gesundheitsämter, Medizinaluntersuchungsämter, Hochbauämter, Ämter für Verteidigungslasten, Gewerbeaufsichtsämter, Landwirtschaftsschulen, Bezirkspflanzenschutzämter, Verwaltungen der staatlichen Weinbaudomänen, Kommissare für Reblausbekämpfung und Wiederaufbau, Forstämter, Schulämter, Realschulen und berufsbildende Schulen. Die Landratsämter als untere staatliche Verwaltungsbehörden gehören ebenfalls zu den nachgeordneten staatlichen Verwaltungsbehörden, weisen aber gegenüber den vorgenannten Behörden wichtige Besonderheiten auf: sie sind zugleich Verwaltungsbehörde der Gebietskörperschaft Kreis. Ob sie angesichts der Vielzahl staatlicher Sonderbehörden unterhalb der Bezirksebene noch als allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörden angesprochen werden können, ist zweifelhaft. Es fehlt bis zur Gegenwart eine gesetzliche Vorschrift, die den allgemeinen Verwaltungsauftrag des Landrats ausspricht.

Die Bezirksregierungen sind Dienstaufsichtsbehörden, d.h.: sie beaufsichtigen die nachgeordneten Staatsbehörden rechtlich, fachlich und personell, sie sind im Rahmen der ihnen durch das Landesbeamtengesetz³⁴⁾ zustehenden Befugnisse personalverwaltende Behörden für die Beamten sowie für die sonstigen im staatlichen Dienst stehenden Beschäftigten. Das Verhältnis der Bezirksregierung zu den nachgeordneten staatlichen Behörden unterscheidet sich von dem Verhältnis zu den beauftragten Selbstverwaltungskörperschaften wesentlich dadurch, daß die zuerst Genannten als Teil der Staatsverwaltung handeln, die zuletzt Genannten aber Selbstverwaltungskörperschaften bleiben und lediglich im Namen und im Auftrag des Staates tätig werden. Ursprünglich waren die nachgeordneten Einzelbehörden zu einer weitgehend selbständigen Bewirtschaftung ihres

34) Landesbeamtengesetz Rheinland-Pfalz (LBG) vom 11. Juli 1962 (GVBl. S. 73) mit zahlreichen Änderungen.

Verwaltungsvermögens und zur eigenständigen Kassenführung verpflichtet. Im Laufe der Zeit haben Rationalisierungsmaßnahmen dazu geführt, Bewirtschaftung und Kassenführung in den Zentralabteilungen der Bezirksregierungen zu vereinigen. Während es in den Regierungsbezirken bis in die jüngste Vergangenheit noch eine Reihe von staatlichen Kreiskassen, Polizeikassen, Gymnasialkassen, Seminarkassen, Forstkassen und sonstigen Unterkassen gab, sind diese heute in den Regierungshauptkassen vereinigt; an dieser Konzentration nehmen zum Teil sogar auch solche staatliche Sonderbehörden, die nicht der Dienstaufsicht der Bezirksregierungen unterstehen, teil.

d) Aufgaben im verwaltungsgerichtlichen Vorverfahren

Bis zum Inkrafttreten der Verwaltungsgerichtsordnung³⁵⁾, durch die das Verwaltungsgerichtsverfahren bundeseinheitlich geregelt wurde, waren in Rheinland-Pfalz gemäß § 18 des Verwaltungsgerichtsgesetzes³⁶⁾ die Bezirksregierungen Beschwerdebehörden bei Verwaltungsbeschwerden gegen die Entscheidungen der Kreis- und Stadtrechtsausschüsse; und zwar konnte sich der durch eine Entscheidung des Rechtsausschusses beschwert fühlende Bürger wahlweise durch Verwaltungsbeschwerde an den zuständigen Regierungspräsidenten oder im Klagewege an das Verwaltungsgericht wenden. Der eine Rechtsbehelf sollte den anderen ausschließen. Da eine wörtliche Auslegung dieser Bestimmung die Nachprüfung staatlicher Verwaltungsakte durch ein Gericht ausgeschlossen und damit gegen Art. 19 Abs. 4 GG verstoßen hätte, legte das Bundesverfassungsgericht auf Vorlage des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz³⁷⁾

35) vom 21. Januar 1960 (BGBl. I S. 85).

36) vom 14. April 1950 (GVBl. S. 103).

37) Beschluß vom 17. März 1965 (1 BvL 5/57, veröffentl. in VerwRspr. Bd. 12, S. 19, Nr. 5).

den letzten Satz des § 18 Abs. 3 des Verwaltungsgerichtsgesetzes dahingehend aus, daß nur die gleichzeitige Einlegung von Verwaltungsbeschwerde beim Regierungspräsidenten und die Klage im Verwaltungsstreitverfahren einander ausschließen; nach Abschluß des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens beim Regierungspräsidenten sollte gegen dessen Entscheidung (richtiger: gegen den Verwaltungsakt in der Form, den er durch die Beschwerdeentscheidung erlangt hatte) die Klage im Verwaltungsstreitverfahren immer noch möglich sein.

Die Verwaltungspraxis führte während der Geltungsdauer des Verwaltungsgerichtsgesetzes dazu, daß sehr viele Bürger von der Beschwerdemöglichkeit beim Regierungspräsidenten Gebrauch machten, zumal dieses Rechtsmittel keine großen Kosten verursachte und danach immer noch die Klage im Verwaltungsstreitverfahren offenstand. Die Regierungspräsidenten waren außerdem auch noch Beschwerdeentscheidungsbehörden, wenn die angefochtene Anordnung oder Verfügung von einer sonstigen unteren Verwaltungsbehörde erlassen worden war, der gegenüber die Bezirksregierungen als nächsthöhere Verwaltungsbehörde galten (§ 18 Abs. 4 des Verwaltungsgerichtsgesetzes).

Demgegenüber hat die Verwaltungsgerichtsordnung einige entscheidende Neuerungen im verwaltungsgerichtlichen Vorverfahren gebracht. Die Bezirksregierungen sind Widerspruchsbehörden geblieben, wenn sie nächsthöhere Behörde gegenüber der den Verwaltungsakt erlassenden Behörde sind - außer in den Fällen, in denen nach § 7 des Landesgesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung³⁸⁾ die Rechtsausschüsse zuständig sind. Die Bezirksregierungen entscheiden im Widerspruchsverfahren aber auch bei Anfechtung ihrer eigenen erstinstanzlichen Entscheidungen, weil ihre nächsthöhere Behörde die obersten Landesbehörden sind (§ 73 Abs. 2 VwGO). Der Grund für diese Regelung ist der, daß die

38) vom 26. Juli 1960 (GVBl. S. 145).

Ministerialinstanz, von einigen Ausnahmen abgesehen, von der umfangreichen Verwaltungstätigkeit in Widerspruchssachen befreit werden sollte. Im Verhältnis der Bezirksregierungen zu den Rechtsausschüssen wurde gemäß § 17 des Ausführungsgesetzes in Anlehnung an § 22 Abs. 3 des alten Verwaltungsgerichtsgesetzes die Beanstandungsklage beibehalten.

Die Rechtsausschüsse sind in der Verwaltungsorganisation auf Bezirksebene eine bemerkenswerte Institution die organisatorisch zwar der Verwaltung angehört, kraft ihrer Funktion jedoch eine gerichtsähnliche Stellung hat. Ob der Vorsitzende (Landrat oder Oberbürgermeister) oder sein ständiger Vertreter, die im Vorsitz des Rechtsausschusses staatliche Funktionen ausüben, im Wege der Dienst- oder Fachaufsicht weisungsgebunden sind, ist sehr zweifelhaft; das Ausführungsgesetz schweigt sich darüber aus. Sicher ist aber, daß die beiden gewählten Beisitzer an keine Weisungen gebunden sind. Diese Unabhängigkeit der Mehrheit des Ausschusses sowie die geheime Beratung und Abstimmung bei der Entscheidung begründen eine gerichtsähnliche Stellung der Rechtsausschüsse. Daran wäre nichts weiter Bemerkenswertes, hätten die Rechtsausschüsse nur über kommunalrechtliche Entscheidungen der Körperschaften, bei denen sie eingerichtet sind, oder der von diesen beaufsichtigten kommunalen Verwaltungen zu befinden. Sie entscheiden aber auch über die Widersprüche gegen Entscheidungen des staatlichen Landratsamtes oder der dem Landratsamt nachgeordneten staatlichen Behörden (z.B. staatliche Polizeiamter). Durch die Spruchpraxis der Rechtsausschüsse in so bedeutsamen Verwaltungsbereichen wie der Bauaufsicht, der Durchführung des Polizeiverwaltungsgesetzes oder des Sozialrechts kann sich auf diese Weise eine unterschiedliche Verwaltungspraxis im Regierungsbezirk ergeben, welche nicht nur unerfreulich ist, sondern den kritischen Betrachter der Verwaltung auch an der rechtlichen Gleichbehandlung aller Bürger zweifeln läßt. Auch die

interne Verwaltungspraxis auf Bezirksebene könnte empfindlich gestört werden: Besprechungen der Leiter der unteren Bauaufsichtsbehörden, der Sozialamtsleiter und Kreisgendarmeriechefs bei der Bezirksregierung sind Mittel, welche die Bezirksregierung zur Wahrung oder Herstellung einheitlicher Staatsverwaltung auf Bezirksebene einsetzt. Sie wären weithin nutzlos, könnten die Entscheidungen der Rechtsausschüsse nicht repariert werden. Zur Überprüfung und nötigenfalls Änderung der Entscheidungen der Rechtsausschüsse kann der Bezirksregierung allerdings nicht das Recht zugestanden werden, Entscheidungen der Rechtsausschüsse, die nach ihrer Auffassung das Recht verletzen, aufzuheben und zum Ausspruch einer revidierten Entscheidung an die Rechtsausschüsse zurückzuverweisen. Eine solche Lösung gäbe den Bezirksregierungen zwar die Möglichkeit, eine einheitliche Anwendung staatlichen Rechts auf Bezirksebene weithin zu sichern, erwiese sich aber wegen der gleichzeitig beibehaltenen gerichtsähnlichen Stellung der Rechtsausschüsse als nicht gangbar. Denn die Bezirksregierungen können die Rechtsausschüsse zu keiner anderslautenden Entscheidung anweisen, da mindestens zwei der drei Mitglieder des Ausschusses an Weisungen nicht gebunden sind. Die Lösung des Problems lag, nachdem man tatsächlich anfangs an ein Weisungsrecht der Bezirksregierungen gedacht hatte, entsprechend der Regelung des alten Verwaltungsgerichtsgesetzes darin, den Bezirksregierungen ein Beanstandungsrecht einzuräumen, d.h. sie zur Klage gegen die Körperschaft, bei der der Rechtsausschuß eingerichtet ist, zu legitimieren, damit durch die Spruchpraxis der Verwaltungsgerichte eine einheitliche Gesetzesanwendung gesichert werde (§ 17 des Ausführungsgesetzes). Dies ist zwar ein nicht ganz einfaches Verfahren, unterstreicht aber die wichtige Rolle, die den Bezirksregierungen bei der Wahrung einheitlicher Rechts- und Verwaltungspraxis auf Bezirksebene zukommt.

e) Aufgaben als Koordinierungsbehörde

Der Dienstweg der unteren Behörden zu den Ministerien und umgekehrt führt über die Bezirksregierungen. Dabei soll hier unter "Dienstweg" nicht der Weg der Verwaltungsgeschäfte zwischen vorgesetzten und nachgeordneten Staatsbehörden verstanden werden. Die der Bezirksregierung nachgeordneten staatlichen Behörden treten nämlich, von Ausnahmen abgesehen, mit den Ministerien nicht unmittelbar in Verbindung: Das Polizeiamt, der Leiter einer Realschule oder das Staatliche Gesundheitsamt adressieren ihre Berichte z.B. nicht an "ihr" Ministerium "über die Bezirksregierung". Man könnte dieses Verhältnis vereinfachend so ausdrücken, daß das Ministerium aller dieser Unterbehörden die Bezirksregierung ist. Bei der Stellung des Landratsamtes als unterer staatlicher Verwaltungsbehörde und zugleich Verwaltung des Landkreises können sich die Unterschiede allerdings verwischen. Weist das Landratsamt auf den mangelnden Personalbestand einer Gendarmeriestation hin, so hat es sich an die Bezirksregierung als dienstvorgesetzte Behörde zu wenden; es kann sie nicht als Dienstwegbehörde zum Innenministerium betrachten. Richtet das Landratsamt dagegen als Verwaltung des Kreises, der Baulastträger der Gymnasien im Kreisgebiet ist³⁹⁾, einen Beihilfeantrag an das Ministerium für Unterricht und Kultus, so ist die Bezirksregierung Dienstwegbehörde. Sie ist als Mittelinstanz an der Finanzierung der höheren Schulen nicht beteiligt; durch ihren allumfassenden Verwaltungsauftrag fängt sie aber auch diesen Verwaltungsvorgang in ihrem Bereich auf. Selbst wenn ihr keine ausdrückliche Zuständigkeit als höhere Verwaltungsbehörde gegeben ist, hat sie die allgemeine Zuständigkeit zur Koordinierung der gesamten öffentlichen Verwaltung aller Geschäftsbereiche. Diese Tä-

39) Landesgesetz über die öffentlichen höheren Schulen vom 25. November 1958 (GVBl. S. 197) mit Änderung.

tigkeit, die in Verkennung der Verwaltungspraxis oft als "Briefträgerfunktion", "Dienstwegtätigkeit", "Umlauffunktion" unterbewertet wird, soll hier "Aufgabe als Koordinierungsbehörde" genannt und als solche behandelt werden. Die Koordinierung ist mehr als ein bloßes Durchlaufsystem. An dem obengenannten Beispiel des Antrages eines Landkreises auf einen Landeszuschuß zu den Kosten des Neubaus eines Gymnasiums lassen sich Umfang und Wichtigkeit der Koordinierung weiter deutlich machen: Das Kommunalreferat der Bezirksregierung nimmt Kenntnis vom Finanzierungsplan des Landkreises hinsichtlich der Schule, es kann beratend und regelnd eingreifen, wenn es zu der Ansicht gelangt, daß bei der Finanzierung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit nicht eingehalten werden, das Hochbaureferat prüft die Zweckmäßigkeit des Bauplanes im Hinblick auf die Kosten, das Verkehrsreferat kann erste Überlegungen hinsichtlich der Bewältigung des Schülertransportes anstellen, die Schulabteilung ordnet die neugeplante Schule in das Gesamtschulwesen des betreffenden Einzugsgebietes ein, und nicht zuletzt wird sich die Regierungshauptkasse auf die Auszahlung des Zuschusses entsprechend der Bewilligung und den Anforderungen beim Baufortschritt einzurichten haben.

Das vorstehende Beispiel zeigt, daß sich die Funktion der Bezirksregierungen, die Einheit der Verwaltung auf Bezirksebene zu wahren, selbst bei solchen Aufgaben herausstellt, die nichts oder nur am Rande mit gesetzlich ausdrücklich zugewiesenen Kompetenzen zu tun haben. Daran wird aber ebenso ersichtlich, daß bei dieser umfassenden Koordinierungstätigkeit hoheitsstaatliche Aufgaben der regionalen Leistungsverwaltung in der einen verwaltungspolitischen Zielsetzung, der Entwicklung des Bezirks förderlich zu sein, zusammenfließen.

2. Aufgaben der regionalen Leistungsverwaltung

Man könnte geneigt sein, bei der Betrachtung der Organisations- und Geschäftsverteilungspläne der Bezirksregierungen die Aufgaben der Zentralabteilung, der Abteilung 1 "Allgemeine und innere Verwaltung" sowie der Abteilung 2 "Unterricht und Kultus" der hoheitsstaatlichen Verwaltung und die Aufgaben der Abteilungen 3 und 4 "Wirtschafts- und Bauverwaltung" sowie "Regierungsforstamt" der regionalen Leistungsverwaltung zuzuteilen. Wie aber bereits bei der Erörterung der hoheitsstaatlichen Aufgaben mehrfach bemerkt wurde, läßt sich die Grenze zwischen den verschiedenen Formen des Verwaltungshandelns nicht genau bestimmen; sie richtet sich insbesondere nicht nach der groben Einteilung eines Organisationsplanes. Es kann daher im folgenden auch nur durch das Herausgreifen einiger typischer Einzelbeispiele versucht werden, die Bezirksregierungen in ihrer Eigenschaft als Träger der regionalen Leistungsverwaltung in ihrem Bezirk zu beschreiben:

So verbirgt sich unter der Referatsbezeichnung "Kommunal- und Sparkassenaufsicht" eine Aufgabe der Leistungsverwaltung von lebenswichtiger Bedeutung für die Gemeinden und Gemeindeverbände: die Regelung des Finanzausgleichs. Das Land stützt durch die Leistungen aus dem Finanzausgleich nach dem Finanzausgleichsgesetz⁴⁰⁾ in entscheidender Weise die Finanzkraft der Gemeinden, Städte und Landkreise. So betrugen die Gesamtzuweisungen des Landes an die Gemeinden und Gemeindeverbände 1964 rund 492 Millionen DM, womit sie einen Prozentsatz der Steuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände von 47,1 % und einen Anteil der Ausgaben der Gemeinden von 22,7 % erreichten⁴¹⁾.

40) Landesgesetz über den Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz (Finanzausgleichsgesetz) vom 9. März 1963 (GVBl. S. 95) mit zahlreichen Änderungen.

41) Statistisches Jahrbuch für Rheinland-Pfalz 1966 S. 269.

Die Finanzausgleichsleistungen werden als allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen gewährt, wobei die Bearbeitung der Anträge auf allgemeine Finanzzuweisungen, nämlich Schlüsselzuweisungen, Grundsteuerausfallvergütung, Bedarfszuweisungen aus dem Ausgleichsstock, Zuschüsse zur Unterhaltung und zum Ausbau von Kreisstraßen und Ortsdurchfahrten sowie Zuschüsse aus dem Aufbaustock (für kriegszerstörte öffentliche Einrichtungen) den Kommunalreferaten der Bezirksregierungen obliegt, während die jeweiligen Fachreferate die Anträge auf zweckgebundene Zuweisungen zu bearbeiten haben, nämlich die Zuschußanträge für kommunale Schulbauten und Sporteinrichtungen, die Zuschußanträge für kommunale Wasserversorgungsanlagen, Kanalisationen und Kläranlagen sowie die Anträge auf Zinszuschüsse zu kommunalen wasserwirtschaftlichen Bauvorhaben, ferner die Zuschußanträge zum Umbau und Ausbau kommunaler Straßen und Brücken (§ 1 des Finanzausgleichsgesetzes).

Da die große Mehrzahl der Gemeinden und Gemeindeverbände Antragsteller und Empfänger von Finanzausgleichsleistungen ist, ist der Umfang der Prüfungstätigkeit der Bezirksregierungen sehr groß. Die Prüfung erstreckt sich auf die Darstellung der Haushalts- und Finanzlage der Antragsteller, den Grad der Verschuldung und die Notwendigkeit der beantragten Maßnahmen. Dabei kommt die Koordinierungsfunktion der Bezirksregierungen wieder deutlich zum Ausdruck, da oft verschiedene Anträge wegen desselben Projekts gestellt werden: z.B. versucht eine Gemeinde, die sich wenig Aussicht bei der Antragstellung auf einen Landeszuschuß für eine dörfliche Grundschule verspricht, ihr Ziel durch einen Antrag gemäß § 1 Abs. 3 Buchst. c) des Finanzausgleichsgesetzes zu erreichen. Auch die Prüfung der Verwendung der zweckgebundenen Zuschüsse erfordert einen erheblichen Verwaltungsaufwand und neben viel Verständnis für die finanzielle Situation der Kommunen nötigenfalls auch harte Maßnahmen.

Auch die Sparkassenaufsicht beschränkt sich nicht nur auf behördliche Eingriffsmaßnahmen. Die Aufgaben der Bezirksregierungen liegen ebenso sehr in einer sachgemäßen Beratung und Betreuung der Sparkassen mit dem Ziel einer einheitlichen Spar- und Kreditpolitik im Bezirk. Dabei arbeiten die Bezirksregierungen eng mit dem Sparkassen- und Giroverband Rheinland-Pfalz zusammen.

Die Vorsorgemaßnahmen, die von den Bezirksregierungen auf dem Gebiet des zivilen Bevölkerungsschutzes getroffen werden, sind Leistungsverwaltung, da sie erheblich dazu beitragen, nicht nur staatliche, sondern vor allem private Anlagen zu sichern und zu erhalten. Die Bezirksregierungen sind verantwortlich tätig bei der Aufstellung der Warn- und Alarmdienste, der Sicherstellung der ärztlichen Versorgung und von Hilfskrankenhäusern, der Aufstellung des Luftschutzhilfsdienstes, bei der Vorsorge für Katastrophenschutz und Brandschutz. Aus der Arbeit der Hoheits- und Polizeiverwaltung seien nur zwei Gruppen von Leistungsverwaltung genannt: die Durchführung des Unterhaltssicherungsgesetzes⁴²⁾ sowie die Betreuung der Kriegsgräber und der jüdischen Friedhöfe.

Die Gesundheitsverwaltung leistet Erhebliches bei der Gesundheitsvorsorge, der Krankheits- und Seuchenverhütung und -bekämpfung, wobei ein nicht geringer Teil ihrer Tätigkeit gestaltender Art ist. So ist bei der Planung und dem Bau neuer Krankenanstalten die Mithilfe der Bezirksregierungen unerlässlich. Ähnliches gilt für die Veterinärverwaltung der Bezirksregierungen: aus dem Gebiet der gestaltenden Verwaltung seien nur folgende für die Entwicklung der Landwirtschaft entscheidenden Mithilfen genannt: Tierzuchtaufgaben, Umstrukturierung der Fleischerzeugung durch den Übergang

42) Gesetz über die Sicherung des Unterhalts der zum Wehrdienst einberufenen Wehrpflichtigen und ihrer Angehörigen (Unterhaltssicherungsgesetz - USG -) in der Fassung vom 31. Mai 1961 (BGBl. I S. 1079).

vom System der kommunalen Schlachthöfe zum Totversand aus großen überregionalen und nach Möglichkeit genossenschaftlich organisierten Schlachthöfen, Umstellung der gemeindlichen Deckstationen auf die instrumentelle Besamung.

Den Bezirksregierungen kommen umfangreiche Kompetenzen bei der Sozialhilfe, dem Wohnungs- und Flüchtlingswesen sowie bei Förderungsaufgaben für Jugend, Familie und Sport zu. Auch hier zeigt sich der Wandel der Verwaltung in der modernen Zeit. In den Organisationsplänen der Regierungen nach der "Instruktion zur Geschäftsführung der Regierungen in den Königlich - Preussischen Staaten" vom 23.10.1817 und der Ergänzungskabinettsorder vom 31.12.1825 (vgl. Anlage am Schluß der Arbeit) findet man wohl in der I. Abteilung ein Referat für Medizinal- und Gesundheitswesen, das sich mit Kranken- und Irrenhäusern, Vorkehrungen gegen ansteckende Krankheiten und Seuchen unter Menschen und Tieren, mit der Unverfälschtheit und Gesundheit der Lebensmittel und dem Verkehr mit Medikamenten beschäftigt; von einer aktiven staatlichen Förderung des Wohnungswesens, Jugend-, Familien- und Sportangelegenheiten kann aber keine Rede sein. Die Verwaltung der Landarmenanstalten, Hospitäler und das Armenwesen waren der Sicherheits- und Ordnungspolizei zugeordnet. Die nach dem 1. Weltkrieg einsetzende Wohnungszwangsbewirtschaftung und die Bewältigung des Flüchtlingsproblems im Gefolge des 2. Weltkrieges und der Nachkriegsjahre trugen stark hoheitsstaatlichen Charakter, wenn man die Vorgänge des Eingriffs in die Privatsphäre im Auge hat; sie können ihrem wesentlichen Inhalt nach aber schon in den Aufgabenkreis der Daseinsvorsorge eingeordnet werden, betrachtet man den Personenkreis, dem durch Zuweisung von Wohnraum oder durch Eingliederung in den Lebensbereich und Arbeitsprozeß der neuen Heimat geholfen worden ist. Heute arbeiten die Sozial- und Jugendreferate überwiegend

im Dienste der modernen Leistungsverwaltung, wenn man von der Obdachlosenpolizei, der Fürsorgeerziehung oder ähnlichen polizeilichen Bereichen einmal absieht.

Das am 1. April 1965 in Kraft getretene neue Wohngeldgesetz⁴³⁾ verfolgt den sozial- und gesellschaftspolitischen Zweck, jeder Familie und jedem Alleinstehenden den notwendigen Wohnraum in einer Mietwohnung oder einem Eigenheim wirtschaftlich zu sichern. Bewilligungsbehörden sind zwar die Landratsämter und kreisfreien Städte; die von diesen Behörden gezahlten Wohngeldbeträge werden aber über die Bezirksregierungen abgerechnet. Bei der Kompliziertheit der Materie haben die Bezirksregierungen im Rahmen ihrer Koordinationsaufgaben sehr viele Zweifelsfälle in der Anwendung des Gesetzes zu klären. Auch auf dem Gebiet der Wohnungsbauförderung sind die unteren Verwaltungsbehörden für die Entscheidung über die Anträge der Bauherren zuständig, den Bezirksregierungen bleibt aber ein weites Aufgabengebiet der Unterstützung der Bewilligungsbehörden, Behandlung von Dienstaufsichtsbeschwerden und Koordinierung der Maßnahmen. Weitere Förderungsaufgaben der Bezirksregierungen ergeben sich bei der Durchführung des II. Wohnungsbaugesetzes⁴⁴⁾, bei der Bearbeitung von Anträgen auf Wohnungsbeschaffungsdarlehen für Landesbedienstete und Baudarlehen von Staatsbedienstetenwohnungen, bei der endgültigen Eingliederung von Flüchtlingen und Aussiedlern, der Gewährung von Kriegsgefangenenentschädigung und der Anerkennung von Heimkehrern. Die Bezirksregierungen bearbeiten die Zuschußanträge kommunaler und freier Träger von Altersheimen, Erholungsheimen, Heil- und Pflegeanstalten, Jugendheimen, die Maßnahmen nach dem Bundesjugendplan,

43) Wohngeldgesetz in der Fassung vom 1. April 1965 (BGBl. I S. 178).

44) z.B. §§ 39, 82 ff Zweites Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familiengesetz) in der Fassung vom 1. September 1965 (BGBl. I S. 1617).

die Zuschußanträge auf Förderung von Kindergärten sowie von Sportstätten im Rahmen des Goldenen Planes sowie von Kinderspielplätzen. Ganz am Anfang steht die Hilfe für das geistig behinderte Kind durch Unterstützung des Baues und der Unterhaltung von Tagesheimstätten.

Es wurde bereits ausgeführt, daß die Bezirksregierungen als obere Schulaufsichtsbehörden umfangreiche Kompetenzen im Bereich der hoheitsstaatlichen Verwaltung besitzen. Die Schulgesetzgebung der jüngsten Zeit und die moderne Bildungspolitik weisen ihr aber entscheidende Aufgaben der Leistungsverwaltung bei der Umstrukturierung insbesondere des ländlichen Schulwesens zu. Das Volksschulgesetz in der neuen Fassung vom 1. Juli 1964⁴⁵⁾ stellt den Bezirksregierungen als Schulorganisationsbehörde folgende Aufgaben: Zusammenfassung der Oberstufen ab der 7. Klassenstufe aller ungegliederten (einklassigen) und wenig gegliederten (zwei und dreiklassigen) Volksschulen in günstig gelegenen Mittelpunktschulen; Aufhebung - deren förmlicher Ausspruch allerdings dem Ministerium für Unterricht und Kultus vorbehalten bleibt - aller Volksschulen, deren Kinderzahl in den Klassenstufen 1-6 ständig unter 28 sinkt, Organisation der entsprechenden Schulverbände, Bereitstellung der Förderungsmittel für den Schülertransport und schließlich Aufstellung und Erfüllung eines Zehnjahres-Bedarfs- und Finanzierungsplans in Ausführung dieser Reform.

Der Inhalt des neuen Gesetzes war aber bereits vier Monate später sachlich überholt, als auch Rheinland-Pfalz sich der Neufassung des Abkommens zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland zur Vereinheitlichung auf dem Gebiet des Schulwesens vom 28. Oktober 1964, genannt "Hamburger Abkommen"⁴⁶⁾, anschloß.

45) GVBl. S. 111 mit Durchführungsverordnung in der Fassung der LVO vom 10. August 1965 (GVBl. S.201)

46) veröffentlicht in Westdeutsche Schulzeitung, Speyer, 1965, Nr. 10, S. 204.

Dieses Abkommen veranlaßt den in Schul- und Kulturfragen zuständigen Landesgesetzgeber zu noch sehr viel weitergreifenden Maßnahmen bei der Reform des Schulwesens: Gliederung der bisherigen Volksschule in Grundschulen mit den Klassenstufen 1 - 4 und Hauptschulen mit mindestens 5 weiteren Klassenstufen, womit die Einführung des 9. Schuljahres nicht mehr aufzuschieben war. Der Landesgesetzgeber führte das 9. Schuljahr durch eine entsprechende Änderung des Schulpflichtgesetzes⁴⁷⁾ ein. Die grundlegende Änderung des Volksschulgesetzes wurde jedoch zunächst durch die parlamentarischen Auseinandersetzungen über die Schulart der Hauptschulen im Zusammenhang mit der Änderung des Artikels 29 der Landesverfassung verzögert. Der Landtag hat sich in der Sitzung vom 14. März 1967 zwar auf eine Formel zur Änderung des Artikels 29 der Landesverfassung geeinigt; damit ist aber das Volksschulgesetz noch nicht novelliert⁴⁸⁾.

Die Bezirksregierungen als Organisationsbehörden, als Träger einer planenden, organisierenden, schöpferischen Leistungsverwaltung, kamen durch diesen Stand des Gesetzgebungsverfahrens in eine Situation, die sicher in ihrer Geschichte - von den Katastrophenzeiten am Ende des 2. Weltkrieges abgesehen - einmalig ist: sie konnten klar erkennen, daß die Zusammenfassung der Oberstufen über die vom geltenden Gesetz genannten Klassenstufen 7 - 9 hinaus auch die Klassenstufen 5 und 6 umfassen mußte; sie mußten ferner damit rechnen, daß nicht nur die ein- bis dreiklassigen Schulen als abgebende Schulen in die Zusammenfassung einbezogen werden, sondern, dem Stand der schulpolitischen Diskussion entsprechend, alle Schulen, die nicht zumindest über eine jahrgangsweise Gliederung der Schüler, also über 9 Klassen verfügten. Sollte die Zehnjahresplanung

47) Landesgesetz über die Schulpflicht im Lande Rheinland-Pfalz (Schulpflichtgesetz) in der Fassung vom 23. August 1966 (GVBl. S. 243).

48) vergl. Drucksache 11/731 des Landtages Rheinland-Pfalz, ausgegeben am 14. März 1967.

Aussicht auf Verwirklichung behalten, so konnten die Bezirksregierungen mit der Organisationsarbeit nicht zwei oder drei Jahre warten, bis die gültige Rechtsgrundlage geschaffen war. Sie konnten aber auch nicht "nur" das geltende Volksschulgesetz durchführen, da es in diesem Fall angesichts der bevorstehenden Novelle zu verhängnisvollen Fehlplanungen gekommen wäre, die eine Verschleuderung großer Beträge öffentlicher Mittel bedeutet hätten. Die Schulabteilungen der Bezirksregierungen waren daher gezwungen, in weiten Bereichen im gesetzessfreien Raum zu operieren. Konnten die Gemeinden gesetzlich nicht dazu verpflichtet werden, hinsichtlich ihrer 5. und 6. Schuljahre einem Schulverband zum Neubau der Hauptschule beizutreten, so mußte versucht werden, dies auf freiwilligem Wege zu erreichen. Die Mittel dazu waren zähe Verhandlungen, Informationsvorträge und oft harte Diskussionen im Kreis der Erziehungsberechtigten. Da die schulpolitischen Vorstellungen über den Umfang der Zusammenfassungen und demnach auch über die optimale Größe der künftigen Hauptschulen sich ständig wandelten, waren häufig Umplanungen eines eben erst gelungenen Organisationsschemas erforderlich, was erneute Verhandlungen und Diskussionen erforderlich machte. Auch die Schulbaurichtlinien mußten sich der Entwicklung anpassen, so daß die schulbautechnische Prüfung der eingereichten Pläne durch die Hochbauabteilungen der Bezirksregierungen zu Unsicherheiten und Schwierigkeiten führte. Es war keine Seltenheit, daß die Bezirksregierungen noch nach der Bewilligung des Landeszuschusses für einen Schulbau Umplanungen veranlassen mußten und bis zum Vollzugsbericht des Schulträgers über die Umplanung den Zuschußbescheid des Ministeriums nicht weiterreichen durften. Vergabeverhandlungen mit Beförderungsunternehmern für den einzurichtenden Schülerverkehr, die Beteiligung der Verkehrsreferate und der Landesplanung runden das Bild dieser Tätigkeit der Bezirksregierungen auf dem Gebiet der Volksschulreform ab.

Dazu kommt die Mitwirkung bei der Bildungsplanung im Bereich der weiterführenden Schulen, der berufsbildenden Schulen und beim Aufbau des Sonderschulwesens.

Der äußeren Änderung der Organisationsformen parallel läuft die innere Schulreform durch den Aufbau von Beispielschulen, die Veranstaltung von Lehrgängen zur Vorbereitung der Lehrpersonen auf die veränderten Anforderungen der Hauptschule (z.B. Fremdspracheunterricht) und nicht zuletzt durch die mit Erlass des Ministeriums für Unterricht und Kultus vom 1. April 1965⁴⁹⁾ angeordnete Ausbildung geeigneter Männer und Frauen in besonderen Lehrgängen zu Vertragslehrern und -lehrerinnen zur Linderung des Lehrermangels. Einen Eindruck von der Leistung, die mit dieser Aktion von der Verwaltung gefordert wurde, gibt folgender Zeitplan: von der Bekanntgabe des Erlasses vom 1. April 1965 ab mußte die gesamte Organisation, insbesondere die Werbung und Auswahl der Kandidaten, die Auswahl der Ausbildungskräfte, die Festlegung der Ausbildungsmethoden und die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen bis zum 15. Juni 1965 beendet sein. Mitte März 1966 traten die ersten Vertragslehrer ihren Dienst in den Volksschulen an. Auch diese Aufgaben gehen über die "Schulaufsicht" alten Stils hinaus und müssen der Leistungsverwaltung zugerechnet werden.

Einen Überblick über den Umfang der im Rahmen der Schulreform zu leistenden Organisationsarbeit der Bezirksregierungen geben folgende Zahlen⁵⁰⁾: Im Mai 1965 waren in Rheinland-Pfalz 3.030 Volksschulen vorhanden, davon waren ein- und zweiklassig 1.856, das sind rund 61% aller Schulen. Die entsprechenden Zahlen für den extrem dünn besiedelten Regierungsbezirk Trier lauten: insgesamt 604 Schulen, davon ein- und zweiklassig 435 oder 72%. Bedenkt man, daß die bevor-

49) Nicht veröffentlicht.

50) entnommen aus Statistisches Jahrbuch für Rheinland-Pfalz 1966 S. 50 f.

stehende weitergehende Schulreform die Gliederung in Grund- und Hauptschule vollziehen wird und grundsätzlich nur noch doppelzügige (in den Klassenstufen 5 - 9 doppelte Jahrgangsklassen) Hauptschulen anerkannt werden, so wird ersichtlich, daß in den nächsten Jahren ausnahmslos jede Volksschule durch die Organisationstätigkeit der Bezirksregierungen eine Umgestaltung erfahren wird.

Auch bei der Wirtschafts- und Bauverwaltung der Bezirksregierungen ist die Grenzlinie zwischen ordnender und gestaltender Verwaltung nicht leicht zu ziehen. Der Schwerpunkt der regionalen Leistungsverwaltung auf diesem Gebiet liegt in dem Referat, das zu den jüngsten Referaten der staatlichen Mittelinstanz zählt: "Kreditwesen und Wirtschaftsförderung". Die regionale Wirtschaftsförderung konnte erst einige Zeit nach der Währungsreform einsetzen, hat aber in den rund 15 Jahren ihres Bestehens in Ausführung der gezielten Förderungsmaßnahmen des Bundes und des Landes Rheinland-Pfalz einige beachtliche Erfolge erzielt. Wenn sich diese Erfolge nicht in überragenden Zahlen ausdrücken, so hat das seinen Grund in der wirtschaftlichen Ausgangsposition des Landes, das keine Ballungsräume kannte, nur über einige Wirtschaftsschwerpunkte (im wesentlichen im Rhein-Main- und Rhein-Neckar-Gebiet und im Rheingraben) verfügte, im übrigen aber aus Regionen bestand, die sich in wirtschaftlich schlechten Standortlagen befanden: Eifel, Hunsrück, Westerwald, Westpfalz. Es war deshalb nicht verwunderlich, daß die Bezirksregierungen in Zusammenarbeit mit den in ihrem Bereich wirkenden Industrie- und Handelskammern bald eine Schlüsselstellung in der großen staatlichen Funktion der Wirtschaftsförderung erlangten. Es kam dabei in erster Linie darauf an, in den vorwiegend kleinbäuerlichen Gebieten Industriebetriebe neu anzusiedeln, um so dauerhafte Arbeitsplätze für die freierwerdenden Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft zu schaffen. Die Notwendigkeit dieser Maßnahmen

geht deutlich aus den Wanderungsbewegungen einiger Bezirke und Regionen des Landes hervor. So verzeichnete der Regierungsbezirk Trier im Jahre 1965 einen Wanderungsverlust von 3,1 auf 1.000 Einwohner, während der Regierungsbezirk Rheinhessen einen Wanderungsgewinn von 8,3 auf 1.000 Einwohner aufwies. Im Regierungsbezirk Koblenz, der insgesamt einen Gewinn von 3,7 aufwies, stehen sich z.B. der Kreis Neuwied mit einem Gewinn von 9,1 und der Kreis Zell mit einem Verlust von 10,8 gegenüber. Die Extremwerte im Regierungsbezirk Pfalz lauten bei den Landkreisen: Germersheim 17,9 Gewinn gegenüber Landau 4,0 Verlust, wobei der hohe Wanderungsverlust der kreisfreien Stadt Pirmasens in der Westpfalz mit - 12,4 auf 1.000 Einwohner sehr bemerkenswert ist⁵¹⁾.

Die Bezirksregierungen entfalten in Zusammenarbeit mit den Industrie- und Handelskammern, ihren eigenen Bezirksplanungsstellen, Verkehrsreferaten und Wasserwirtschaftsämtern sowie den Kommunalreferaten eine umfangreiche Beratungstätigkeit gegenüber ansiedlungswilligen Unternehmen auf der einen und industriesuchenden Kommunen andererseits. Diese Beratungen erstrecken sich auf die Prüfung der Standortbedingungen, insbesondere der Verkehrsanbindung, der Wasserversorgung der Entwässerungsmöglichkeiten und nicht zuletzt auf das Maß des vertretbaren Risikos bei finanziellen Starthilfen der Kommunen. Wenn auch das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr über die Gewährung der in den verschiedenen Förderungsprogrammen von Bund und Land vorgesehenen Finanzierungshilfen - in der Hauptsache zinsverbilligte Darlehen - endgültig entscheidet, so ist die sachgerechte Entscheidung ohne die Initiative und die Vorarbeit der Bezirksregierungen nicht denkbar. Ebenfalls über die Bezirksregierungen laufen die Zuschüsse von Bund und Land zur Erschließung von Industrie

51) entnommen aus Statistisches Jahrbuch für Rheinland-Pfalz 1966, S. 38.

gelände in den Kommunen und Zweckverbänden, die meist aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, erschlossenes Industriegelände preisgünstig anzubieten. Daß die Bezirksregierungen die Entwicklung im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel entsprechend dem verwaltungspolitischen Ziel des Landes, strukturschwache Gebiete industriell zu verdichten, die Industrie in Schwerpunktgebieten aber nicht unbedingt noch stärker zu ballen, richtig beeinflusst haben, zeigen die nachstehenden Vergleichszahlen:

Regierungsbezirk	Zahl der industriell Beschäftigten auf je 1000 Einwohner ⁵²⁾	
	1956	1965
Koblenz	91	90
Trier	34	47
Montabaur	89	89
Rheinhausen	86	102
Pfalz	137	146

Am meisten fällt die relative Steigerung von 38% beim industrieschwächsten Regierungsbezirk Trier auf; die relative Steigerung in Rheinhausen beträgt dagegen "nur" 18,6%, in der Pfalz 6,5%. Die Tatsache, daß die Bezirke und Kreise ⁵³⁾ mit der relativ größten Steigerung der Industriearbeiterquote noch sehr ungünstige Wanderungssalden haben, spricht dafür, daß die Bemühungen um industrielle Verdichtung in den richtigen Räumen angesetzt worden sind, wenn sie auch noch nicht zu einem Stillstand der ungünstigen Bevölkerungsentwicklung geführt haben und deshalb verstärkt fortgesetzt werden müssen.

52) entnommen aus Statistisches Jahrbuch für Rheinland-Pfalz 1966, S. 166.

53) Die aus dem Regierungsbezirk der Pfalz hinsichtlich der Wanderungsbewegung genannten Kreise Germersheim (+ 17,9) und Landau (- 4,0) zeigen - wie der Regierungsbezirk Trier das umgekehrte Verhältnis beim Vergleich der relativen Steigerung der Industriebeschäftigten zwischen 1956 und 1965: in Germersheim "nur" + 28%, Landau + 85% (!).

Die alteingesessenen Unternehmen in den Regierungsbezirken werden ebenfalls von den Bezirksregierungen im Rahmen der staatlichen Förderungsmaßnahmen betreut. Auch den Betrieben des Handwerks, des lagerhaltenden Handels und des Fremdenverkehrs wird geholfen, den Handwerksbetrieben insbesondere zur Rationalisierung der Betriebe durch Zinsverbilligung von Darlehen des Geld- und Kapitalmarktes.

Die Förderungstätigkeit der Bezirksregierungen zugunsten des Fremdenverkehrs befindet sich noch im Anfangsstadium. Die einzelnen Regierungsbezirke haben meist reizvolle Landschaften aufzuweisen, welche die natürlichen Voraussetzungen für eine stärkere Entwicklung dieses Erwerbszweiges darstellen. Trotzdem kann sich bis jetzt noch keine dieser Landschaften - vom Rheintal abgesehen - mit den traditionellen deutschen Feriengebieten wie Schwarzwald oder Alpengebiet vergleichen. Hier liegt noch eine große Aufgabe, die von der Landesregierung zentral gesteuert werden müßte, in der konkreten Ausführung aber den bewährten Referaten für Wirtschaftsförderung bei den Bezirksregierungen in Zusammenarbeit mit den kommunalen Behörden überlassen werden kann.

Die Bezirksregierungen sind als obere Landwirtschaftsbehörde zwar mit vielen Aufgaben betraut, die in den Bereich der hoheitsstaatlichen Verwaltung gehören; der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit im Landwirtschaftssektor liegt aber in der Förderung dieses Wirtschaftszweiges im Rahmen der Landwirtschaftspolitik von Bund und Land. Das Aufgabengebiet wird gekennzeichnet durch den Zwang, die deutsche Landwirtschaft auf den Gemeinsamen Markt vorzubereiten, d.h. sie in verstärktem Maße wettbewerbsfähig zu machen. Die dabei auftretenden Probleme können nicht isoliert behandelt werden. Die Landwirtschaftspolitik ist eng verknüpft mit der gemeindlichen Planung sowie der Landesplanung, mit Wirtschaftsförderung und Industrieansiedlung, da die Dörfer durch den Prozeß der Konzentration der land-

wirtschaftlichen Betriebe verändert werden und die freiwerdenden Arbeitskräfte ein anderes Einkommen finden müssen.

Die Landwirtschaftsreferate der Bezirksregierungen bearbeiten im Rahmen der Aufgaben zur Verbesserung der Agrarstruktur die Anträge auf Zinsverbilligung für Darlehen zur Sicherung des Bestandes der in die Höferolle eingetragenen Betriebe oder zur Erbabfindung und Aufstockung bei solchen Betrieben. Neben der Höfezinsverbilligung entscheiden sie über die Anträge aus dem Zinsverbilligungsprogramm des Grünen Planes des Bundes zur Förderung vordringlicher agrar- und ernährungswirtschaftlicher Maßnahmen. Die geförderten Maßnahmen betreffen neben der Erbabfindung und der Aufstockung vor allem den Erwerb landwirtschaftlicher Gebäude sowie Baumaßnahmen, die Seßhaftmachung von Landarbeitern sowie die Anschaffung landwirtschaftlicher Maschinen.

Neben Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur werden über die Bezirksregierungen Zuschüsse und Darlehen zur Produktionsförderung und Absatzförderung sowie zur Förderung der bäuerlichen Hauswirtschaft abgewickelt. Bei sehr vielen Maßnahmen, wie bei der Gasölverbilligung, bearbeiten die Landratsämter mit Hilfe der Landwirtschaftsschulen die Anträge. Aus der Förderung des Weinbaues seien nur die Unterstützung der Reblausbekämpfung und des planmäßigen Weinbergswiederaufbaues genannt.

Gerade die Landwirtschaftsförderung, deren Aufgabengebiete im Bereich der Kompetenzen der Bezirksregierungen nicht einzeln aufgezählt werden sollen, erfordert einen hohen Verwaltungsaufwand, weil die gesetzlichen Grundlagen sehr zersplittert sind und die rechnerische Abwicklung wegen der verschiedenen Fonds nicht einfach ist. Besonders hemmend macht sich jedoch bemerkbar, daß eine der wichtigsten Aufgaben

landwirtschaftlicher Strukturverbesserung, die Flurbereinigung, von Sonderbehörden, den Kulturämtern, wahrgenommen wird, die als Sonderbehörden in keiner organisatorischen Verbindung mit den Bezirksregierungen stehen und daher in die Bündelung der Verwaltungsaufgaben bei der staatlichen Mittelinstanz nicht mit einbezogen werden können.

Das Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz (LStrG)⁵⁴⁾ und das Bundesfernstraßengesetz (FStrG)⁵⁵⁾ haben den Bau, die Unterhaltung und die Benutzung der öffentlichen Straßen auf eine neue Grundlage gestellt. Gemäß § 49 LStrG sind Straßenbaubehörden: Oberste Straßenbaubehörde das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr; für die Landes- und Kreisstraßen mit Ausnahme der Ortsdurchfahrten in Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern die Straßenverwaltung Rheinland-Pfalz (hier können den Landkreisen allerdings die Planung und der Bau der Kreisstraßen auf Antrag ganz oder teilweise übertragen werden); für die Gemeindestraßen und Ortsdurchfahrten in Gemeinden über 50 000 Einwohnern die Gemeinde- bzw. Stadtverwaltungen.

Demgegenüber sind Träger der Straßenbaulast (§ 12 LStrG) das Land für die Landesstraßen, die Landkreise und kreisfreien Städte für die Kreisstraßen, die Gemeinden für die Gemeindestraßen (§ 14 LStrG) sowie für die Ortsdurchfahrten in Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern.

Als dritten Funktionsbegriff neben den Straßenbaubehörden und den Trägern der Straßenbaulast nennt das Landesstraßengesetz die Straßenaufsichtsbehörden.

54) vom 15. Februar 1963 (GVBl. S. 57).

55) in der Fassung vom 6. August 1961 (BGBl. I S. 1742).

Straßenaufsichtsbehörden (§ 51 LStrG) sind: für die Landesstraßen das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr, für die Kreisstraßen und die Gemeindestraßen in den kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Städten sowie die Forstwirtschaftsstraßen die Bezirksregierung, für die übrigen Gemeindestraßen das Landratsamt als untere staatliche Verwaltungsbehörde.

Bei der Aufzählung der Vielfalt von Funktionsbegriffen und Behördenzuständigkeiten fallen zunächst zwei Tatsachen auf: Während die Straßenbaulast der körper-schaftlichen Gliederung des Landes in Gemeinden, Landkreise und kreisfreie Städte sowie Land folgt, ist für die Planung und den Bau der Landes- und Kreisstraßen eine staatliche Sonderbehörde, die Straßenverwaltung Rheinland-Pfalz, verantwortlich. Die Straßenverwaltung Rheinland-Pfalz besteht aus der Straßenverwaltung Rheinland-Pfalz in Koblenz, neun Straßenbauämtern, fünf Straßenneubauämtern und einem Autobahnamt. Zweitens erscheint eine Zuständigkeit der Bezirksregierungen lediglich auf dem Gebiet der Straßenaufsicht. Die Straßenaufsicht umfasst die Überwachung der Erfüllung aller Aufgaben, die dem Träger der Straßenbaulast nach den gesetzlichen Vorschriften obliegen. Die Regierungen können als Straßenaufsichtsbehörde die Durchführung bestimmter Maßnahmen anordnen. Sie können solche Maßnahmen im Wege der Ersatzvornahme durchführen lassen (§ 50 LStrG). Da sie unmittelbare Straßenaufsichtsbehörde für die Kreisstraßen sind und außerdem dienst-vorgesetzte Behörde gegenüber den Landratsämtern als untere staatliche Verwaltungsbehörden, üben sie die Aufsicht praktisch über das gesamte Straßennetz unterhalb der Bundes- und Landesstraßen aus. Wie sehr die Fäden der Verwaltung schon bei der bloßen Straßenaufsicht bei den Bezirksregierungen zusammenlaufen müssen, zeigt die Bestimmung des § 50 Abs. 4 LStrG, daß bei Ersatzvornahmen gegenüber den Gemeinden und Landkreisen die Vorschriften des Selbstverwaltungsgesetzes anzuwenden sind und insoweit an die Stelle der Straßenaufsichts-

behörde die kommunale Aufsichtsbehörde tritt.

Beschränkte sich die Tätigkeit der Bezirksregierungen im wesentlichen auf die Straßenaufsicht, so wäre es allerdings unrichtig, sie hier unter den Aufgaben der regionalen Leistungsverwaltung aufzuführen. Straßenverwaltung in der Gegenwart ist aber Planung und Straßenbau unter Strukturgesichtspunkten. Hier liegen denn auch die wesentlichen Aufgaben der Bezirksregierungen, auch wenn sie selbst nicht Straßenbaubehörden sind. Beim Bau und der Linienführung der Straßen sind die Erfordernisse der Raumordnung und des Verkehrs, die Belange der Ortsplanung, der Wasserwirtschaft, der Bodennutzung, des Natur- und Landschaftsschutzes und der Landschaftspflege zu berücksichtigen. Deshalb schreibt § 4 LStrG vor, daß die Straßenbaubehörden rechtzeitig die zuständigen Behörden der Landesplanung beteiligen und diese das raumplanerische Verfahren durchführen.

Neue Bundesfernstraßen (§ 17 FStrG), neue Landes- oder Kreisstraßen (§ 5 LStrG) dürfen nur gebaut, bestehende nur geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Die Planfeststellung hat den Sinn, alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger der Straßenbaulast und dem durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend zu regeln, wobei die Planfeststellung alle nach anderen Rechtsvorschriften notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Verleihungen, Bewilligungen, Erlaubnisse, Zustimmungen und Anhörverfahren ersetzt. Bebauungspläne nach § 9 des Bundesbaugesetzes und § 58 des Flurbereinigungsgesetzes ersetzen die Planfeststellung nach § 5 Abs. 1 LStrG. Im Rahmen der Planfeststellungsverfahren haben die Bezirksregierungen die Hauptaufgabe der Koordination der verschiedenen öffentlichen Belange. Sowohl bei Bundesfernstraßen wie bei Landes- und Kreisstraßen leiten die Straßenbaubehörden die Pläne den Bezirksregierungen zu. Diese haben die Aufgabe, die Stellungnahme aller beteiligten Behörden des Bundes, des Landes,

der Landkreise, der Gemeinden und die Stellungnahme der Betroffenen herbeizuführen; sie veranstalten das Anhörungsverfahren, nachdem sie die Auslegung der Pläne zur Einsicht angeordnet haben; sie erörtern die Einwendungen gegen den Plan mit den Beteiligten. Dabei versuchen sie, mit den Beteiligten möglichst zu einer Einigung zu kommen. Über die nicht ausgeräumten Einwendungen wird durch Planfeststellungsbescheid entschieden. Den Planfeststellungsbescheid erläßt die oberste Landesstraßenbaubehörde oder die von ihr bestimmte Behörde (§ 18 Abs. 5 FStrG, § 8 Abs. 1 LStrG). Ist zur Ausführung eines festgestellten Planes die Enteignung von Grundflächen notwendig, so erfolgt diese gemäß den Bestimmungen der Enteignungsgesetze durch die Bezirksregierung.

Da der Straßenbau eines der wichtigsten Themen der öffentlichen Diskussion ist, wenn es um die Erörterung der Entwicklungsfähigkeit einer Region geht, sind die Regierungspräsidenten ständig Adressaten der Wünsche aus der Öffentlichkeit. Obwohl die Bezirksregierungen nicht Straßenbaubehörden sind, müssen sie im Rahmen ihrer allgemeinen Zuständigkeit für alle öffentlichen Belange ihres Bezirks ständig in Verbindung mit den Straßenbaubehörden stehen, um Anregungen und Wünsche entgegenzunehmen und nicht zuletzt Anträge auf Zuschüsse der Landkreise, kreisfreien Städte und Gemeinden an die Landesregierung weiterzugeben, zu begründen und zu befürworten. Über die Bezirksregierungen laufen diese Zuschüsse, nämlich Bundeszuschüsse aus dem sogenannten Gemeindepfennig, Landeszuschüsse aus dem Finanzausgleich, aus dem Landesergänzungsprogramm und den regionalen Förderungsprogrammen sowie Darlehen den Kommunen als Baulastträger zu.

Zur Koordinierung sämtlicher Aufgaben des Straßenbaues sind bei den Bezirksregierungen nebenamtlich verwaltete Straßenbaureferate eingerichtet worden. Diese Referate

sollen eine enge Verbindung zwischen den beim Straßenbau beteiligten Referaten der Bezirksregierung und der Straßenbauverwaltung herstellen. Sie dienen der Unterrichtung der Regierungspräsidenten über alle bedeutenden Maßnahmen des Straßenbaues im Regierungsbezirk und beraten die Bezirksregierungen in Fachfragen.

Nach dem Landeswassergesetz (LWG)⁵⁶⁾ sind die Bezirksregierungen Obere Wasserbehörden. Oberste Wasserbehörde ist das Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten. Den Bezirksregierungen nachgeordnet sind die Landratsämter und Stadtverwaltungen der kreisfreien Städte als Untere Wasserbehörden. Diese werden von den Oberen und Obersten Landeswasserbehörden beaufsichtigt. Beim Vollzug des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG)⁵⁷⁾ und des LWG wirken die Wasserwirtschaftsämter und das Landesamt für Gewässerkunde als technische Fachbehörden mit. Die Bezirksregierungen führen die Dienst- und Fachaufsicht über die Wasserwirtschaftsämter. Die Referate Wasserwirtschaft und Tiefbau sowie Wasserstraßen werden von den Bezirksregierungen nebenamtlich verwaltet.

Die Bezirksregierungen als Obere Wasserbehörde wirken mit bei: Fragen der Wasserversorgung einschließlich des Schutzes von Trinkwasservorkommen und Heilquellen, Gewässerreinigung und Abwasserbeseitigung einschließlich Müllbeseitigung sowie Lagerung wassergefährdender Stoffe, Unterhaltung und Ausbau der Gewässer und Deiche, bei Bebauungsplänen, Abgrenzung von Wasserschutzgebieten, Zinsverbilligung von Krediten, Darlehensverwaltung, Landschaftspflege und Grünordnung, Pegelwesen, bei der gesamten wasserwirtschaftlichen Rahmenplanung einschließlich Wasserrückhaltung, Meliorationen, Bauaufsicht über Talsperren und Wasserkraftnutzung. Das Referat Wasserstraßen soll eine enge Zusammenarbeit zwischen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung

56) vom 1. August 1960 (GVBl. 1960 S. 267).

57) vom 27. Juli 1957 (BGBl. I S. 1110).

(Bundesverwaltung) und den Bezirksregierungen herstellen und die Regierungspräsidenten über alle bedeutenden Maßnahmen, die Wasserstraßen innerhalb des Regierungsbezirks betreffen, unterrichten sowie die Bezirksregierungen in Fachfragen beraten.

Die Schwerpunkte des Baugeschehens im Bereich von Wasserwirtschaft und Tiefbau liegen in der Schaffung von Kanalisations- und Kläranlagen, dem Bau zentraler Wasserversorgungsanlagen sowie ländlicher Wirtschaftswege und Weinbergswegen. Die Bezirksregierungen leisten in der Bearbeitung der Anträge auf Bewilligung von Bundes- und Landesbeihilfen einen wesentlichen Beitrag zur Strukturverbesserung insbesondere der ländlichen Teile ihrer Bezirke. Ohne ausreichende Wasserversorgung und Kläranlagen wäre jeder Versuch zu einer sinnvollen Strukturverbesserung der Landwirtschaft und zur gewerblichen und industriellen Verdichtung sinnlos. Die Bemühungen haben bis zum Jahre 1963 folgendes Ergebnis gehabt: In Rheinland-Pfalz waren von 2.920 Gemeinden nur noch 79 ohne zentrale Wasserversorgung, an eine Sammelkanalisation für Abwasser waren 1.724 Gemeinden, das sind 59%, angeschlossen, von diesen 1.724 Gemeinden mit Sammelkanalisation für Abwasser waren allerdings nur 458 an eine zentrale Kläranlage angeschlossen, 1.266 Gemeinden dagegen nicht⁵⁸⁾. Der Kostenaufwand für die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen ist sehr hoch: so wurden im Rechnungsjahr 1965 allein im Regierungsbezirk Trier für Kanalisationen und Kläranlagen sowie Wasserversorgungsanlagen über 29 Millionen DM baulich investiert, wovon aus Bundesmitteln 1.894.000 DM und aus Landesmitteln über 12 Millionen DM beigesteuert wurden, während der nicht unbeträchtliche Rest von den kommunalen Bauträgern aufgebracht werden mußte.

58) vgl. Statistisches Jahrbuch für Rheinland-Pfalz 1966, S. 176.

Es würde zu weit führen, ähnliche Zahlen für den stattlichen Katalog der übrigen Aufgabengebiete der Wasserwirtschaftsbehörden bei den Bezirksregierungen aufzuführen. Interessant sind die Verflechtungen der Wasserwirtschaftsverwaltung mit den andern Referaten der Bezirksregierung: mit der Landesplanung und den Landwirtschaftsreferaten beim Wirtschaftswegebau, mit der Landschaftspflege bei Flurbereinigungen und Aussiedlungen und den Straßenbaubehörden bei der Eingliederung der Strassenneubauten in das Landschaftsbild. Eine enge Zusammenarbeit ist auch mit den Flurbereinigungsbehörden sowie den Wasser- und Bodenverbänden hinsichtlich der Meliorationen notwendig. Schließlich sei noch auf die Aufgaben der Müllbeseitigung hingewiesen, die von den Kommunen oder kommunalen Zweckverbänden nur in enger Zusammenarbeit mit den Wasserwirtschaftsämtern gelöst werden können.

Die Forstverwaltung nimmt sehr viele Aufgaben hoheitsstaatlicher Art wahr, insbesondere in Ausführung des Forstgesetzes. Ihre überragende Bedeutung liegt aber in der volkswirtschaftlich bedeutsamen Aufgabe, das Volksvermögen Wald - ob es sich um Staats- oder Körperschaftswald handelt, ist dabei ganz gleich -, zu erhalten, zu verwerten und zu vermehren. Die Regierungsforstämter sind seit langem als Abteilung 4 in die Bezirksregierungen eingegliedert, so daß die Regierungspräsidenten die gesamte Forstwirtschaft ihres Bezirks leiten und koordinieren können.

3. Aufgaben der Landesplanung

Eigentlich gehört die Erörterung der Aufgaben der Bezirksregierungen auf dem Gebiet der Landesplanung in den Bereich der regionalen Leistungsverwaltung, wäre also oben zu behandeln gewesen. Da aber nahezu jede Aufgabe der regionalen Leistungsverwaltung enge

Berührung mit der Landesplanung besitzt und vor allem durch das Landesplanungsgesetz (LP1G) vom 14. Juni 1966⁵⁹⁾ neuartige Organisationsformen bei seiner Ausführung angekündigt wurden, rechtfertigt sich die besondere Behandlung dieser Materie. Schon einige Zeit vor dem Inkrafttreten des Landesplanungsgesetzes waren bei den Bezirksregierungen Referate für Bezirksplanung eingerichtet worden. Die Bezeichnung Bezirksplanung war unscharf, da es sich um Landesplanung handelte, selbstverständlich in ihrer Auswirkung auf die Bezirke. Es ist daher richtiger, von Referaten für Raumordnung und Landesplanung zu sprechen.

Die Planungsreferate waren von Anfang an Koordinierungsstellen. Sie hatten raumbedeutsame Maßnahmen der Fachplanung, z.B. des Verkehrs, der Industrie, des Gewerbes, des Bergbaues, der Energieversorgung, der Wasserwirtschaft, der Müllbeseitigung, der Landwirtschaft, der Landschaftspflege, des Naturschutzes, des Fremdenverkehrs und Erholungswesens, der sozialen und kulturellen Einrichtungen, der Schulplanungen, der Landesverteidigung und des zivilen Bevölkerungsschutzes mit den Zielen der Landesplanung abzustimmen.

Den Planungsreferaten wurden insbesondere durch das Bundesbaugesetz (BBauG)⁶⁰⁾ wichtige Aufgaben zugewiesen: das Bundesbaugesetz bestimmt nämlich, daß, um die städtebauliche Entwicklung in Stadt und Land zu ordnen, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke durch Bauleitpläne vorzubereiten und zu leiten sei (§ 1 Abs. 1 BBauG). Die Bauleitpläne sind nach § 2 Abs. 1 BBauG von den Gemeinden in eigener Verantwortung aufzustellen: den Gemeinden wurde damit die volle Planungshoheit für ihr Gebiet zuerkannt. Da die Bauleitplanung nicht isoliert dastehen kann, sondern in die Landesplanung eingeordnet werden

59) GVBl. S. 177.

60) vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 241).

muß, und umgekehrt die Landesplanung die Belange der Bauleitplanung zu berücksichtigen hat, bestimmt § 1 Abs. 3 BBauG, daß die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen sind. Wenn diese Ziele der Raumordnung und Landesplanung auch bis zur Gegenwart noch nicht oder nicht vollständig in einem Landesentwicklungsprogramm gemäß § 10 LPlG oder in regionalen Raumordnungsplänen gemäß § 12 LPlG festgelegt sind, so hatten die Planungsstellen doch seit dem Beginn städtebaulicher Planungen auf Grund des BBauG oder seiner vorhergehenden Bestimmungen an der Nahtstelle zwischen den Bauleitplänen und den Belangen der Landesplanung genügend Aufgaben der Abstimmung, Koordinierung und Gleichrichtung zu erfüllen. Die gemeindlichen Planaufsteller mußten über alle oben aufgezählten Maßnahmen der Fachplanung unterrichtet werden; in Erörterungsterminen wurden gegensätzliche Auffassungen aufeinander abgestimmt.

Diese Koordinierungsaufgabe der Bezirksregierungen wäre sicher in vielen Fällen nicht über den Stand einer unverbindlichen Diskussion herausgekommen, hätte das BBauG nicht in den §§ 6 und 11 eine Genehmigungspflicht für die beiden Formen der Bauleitpläne, nämlich Flächennutzungsplan und Bebauungsplan, vorgesehen. Als Genehmigungsbehörde wurden die Bezirksregierungen als höhere Verwaltungsbehörden bestimmt; ihre Aufsichtstätigkeit ist Rechts-, aber nicht Fachaufsicht. Da jedoch die Anpassung der Flächennutzungspläne an die Ziele von Raumordnung und Landesplanung gesetzlich vorgeschrieben war (§ 1 Abs. 3 BBauG), hatten die Bezirksregierungen gemäß § 6 Abs. 2 BBauG seit langem die Möglichkeit, bei einer Nichtanpassung die Pläne wegen Verstoßes gegen das Gesetz abzulehnen und damit das Ergebnis der landesplanerischen Erörterungen auch rechtlich durchzusetzen.

Innerhalb der Bezirksregierungen ist die Prüfung der Bauleitpläne und die Vorbereitung der Entscheidung über die Genehmigung meist den Baureferaten übertragen. Sie sind federführend tätig, und ihnen obliegt es demnach auch, die Stellungnahmen der übrigen Fachbehörden einzuholen. Als eigentliche Koordinierungsstellen kommen jedoch von der Aufgabenstellung her die Referate für Raumordnung und Landesplanung eher in Betracht, bei denen die Leitlinien aller Verwaltungen, die für die Raumordnung und die Raumgestaltung verantwortlich sind, zusammenlaufen sollten.

Mit dem Inkrafttreten des Landesplanungsgesetzes hat sich der Aufgabenkreis der Bezirksregierungen im Bereich der Landesplanung erheblich erweitert. Sie sind obere Landesplanungsbehörden in der Mittelstufe zwischen dem Ministerpräsidenten als oberster und den Landratsämtern als unteren Landesplanungsbehörden geworden (§ 6 LPlG). Während die oberste Landesplanungsbehörde im wesentlichen das Landesentwicklungsprogramm zu erarbeiten, die Planungen des Landes mit denen anderer Länder und der angrenzenden Staaten sowie die Planungen der regionalen Planungsgemeinschaften aufeinander abzustimmen hat, die regionalen Raumordnungspläne genehmigt und Regelungen über das Verwaltungsverfahren erläßt, haben die Bezirksregierungen als obere Landesplanungsbehörden die rechtsbedeutsamen Maßnahmen in ihrem Bereich aufeinander abzustimmen, die Aufsicht über die Planungsgemeinschaften auszuüben sowie den Gemeinden die Ziele der Raumordnung und Landesplanung bekanntzugeben, soweit dies nicht durch die unteren Landesplanungsbehörden zu geschehen hat (§ 6 Abs. 1 Ziffer 2 LPlG).

Neuartig im Hinblick auf die bisherige Tätigkeit der Bezirksregierungen auf dem Gebiet der Landesplanung ist die Bildung von Regionen und Planungsgemein-

schaften kraft Gesetzes⁶¹⁾. Eine Region erstreckt sich auf das Gebiet eines großflächigen, weitgehend miteinander verflochtenen Lebens- und Wirtschaftsraumes, wobei die Region sich auf Teile einer benachbarten Region erstrecken kann (§ 14 Abs. 1 LP1G). Aus dieser Legaldefinition des Begriffes Region geht hervor, daß sie sich nicht nach Verwaltungsgrenzen richten muß und insbesondere auch nicht mit dem Gebiet des Regierungsbezirks identisch zu sein braucht. In den Regionen soll eine Regionalplanung stattfinden; diese ist vom Gesetz als überörtliche, überfachliche und zusammenfassende Landesplanung definiert, bei der Land, Gemeindeverbände und Gemeinden zusammenzuwirken haben. Dabei wirkt das Land insbesondere durch seine staatlichen Mittelbehörden als Landesplanungsbehörden mit. Zu den genannten Mitwirkenden bei der Regionalplanung treten mit den Planungsgemeinschaften neue Rechtspersönlichkeiten in Wirksamkeit.

Die Planungsgemeinschaften entstehen als Körperschaften des öffentlichen Rechts mit der Einteilung des Landes in Regionen; das Gesetz (§ 15 LP1G) drückt das so aus, daß die kreisfreien Städte und Landkreise im Gebiet einer Region mit der Einteilung des Landes in Regionen zu einer Planungsgemeinschaft zusammengeschlossen sind; die genannten Körperschaften sind Mitglieder der Planungsgemeinschaft; freiwillig hinzutreten können die großen kreisangehörigen Städte, die Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern. Die so kraft Gesetzes entstandenen Planungsgemeinschaften sind keine Zweckverbände, zu denen sich kreisfreie Städte und Landkreise freiwillig hätten zusammenschließen können; die Vorschriften des Zweckverbandsgesetzes über Zweckverbände sind aber entsprechend anzuwenden, soweit das Landesplanungsgesetz oder auf seiner Grund-

61) Das Landesgesetz über die Einteilung des Landes in Regionen (Regionengesetz -LRegG-) v. 16.März 1967 (GVBl. S. 68) ist inzwischen in Kraft getreten.

lage erlassene Rechtsvorschriften keine abweichenden Regelungen treffen. Neben den Organen der Planungsgemeinschaft - Regionalvorstand und Regionalvertretung - wird ein regionaler Planungsbeirat gebildet, in den auf Antrag die berufsständischen Kammern, soweit sie nicht freiwillig Mitglied der Planungsgemeinschaft geworden sind, sowie die Architektenkammer, die Bundesbahn und Bundespost, die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie größere und für die Region bedeutsame gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen und Verbände aufgenommen werden.

Die Hauptaufgabe der Planungsgemeinschaften ist die Aufstellung und Fortführung der Regionalen Raumordnungspläne. Die Planungsgemeinschaften können auch die Pläne für die zur Verwirklichung der Raumordnung geeignet erscheinenden Maßnahmen aufstellen sowie die für die künftige Entwicklung in der Region vorzusehenden Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung, die Unterzentren und Nahbereiche sowie etwaige Entlastungsorte planerisch darstellen. Mehrere Planungsgemeinschaften können zu einer vertieften überregionalen Zusammenarbeit öffentlich-rechtliche Arbeitsgemeinschaften bilden (§ 15 LPlG).

Die Bezirksregierungen üben - wie in anderem Zusammenhang bereits gesagt - die Aufsicht über die Planungsgemeinschaften aus. Erstreckt sich eine Planungsgemeinschaft auf das Gebiet mehrerer Regierungsbezirke, so bestimmt die oberste Landesplanungsbehörde die zur Aufsicht zuständige Bezirksregierung. Da die Planungsgemeinschaften ihre Aufgaben als Pflichtaufgaben der kommunalen Selbstverwaltung wahrnehmen, handelt es sich bei der Aufsicht der Bezirksregierungen in ihrer Eigenschaft als obere Landesplanungsbehörden um Rechtsaufsicht ebenso wie bei dem Genehmigungsverfahren nach §§ 6 und 11 BBauG; die Rechtsaufsicht ist aber sehr weitreichend. Sie erstreckt sich auch auf die Anwendung und Abwägung der sehr weitgefaßten

Grundsätze der Raumordnung gemäß §§ 2 und 3 LP1G. Zur Sicherung der Raumordnung, insbesondere zur Einhaltung des verbindlichen Raumordnungsplanes, sind den Landesplanungsbehörden Eingriffsrechte übertragen worden: sie können von Amts wegen gemäß § 18 LP1G bei Einzelplanungen und Maßnahmen, deren Bedeutung sich über größere Gebiete erstreckt, das raumplanerische Verfahren durchführen, d.h. ein Zusammenwirken aller von dem Vorhaben berührten Behörden und Planungsträger, aller Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie der natürlichen und juristischen Personen, von denen Auskünfte für das Vorhaben verlangt werden können, veranlassen. Kommt in diesem Verfahren eine Einigung nicht zustande, so entscheiden die zuständigen obersten Landesplanungsbehörde (§ 18 Abs. 4 LP1G). Neben der obersten Landesplanungsbehörde können die Bezirksregierungen auf Grund des § 19 LP1G von der Möglichkeit des landesplanerischen Einspruchs gegen raumbedeutsame Maßnahmen anderer Stellen Gebrauch machen, wenn zu befürchten ist, daß die Durchführung der Ziele der Landesplanung oder ihre eingeleitete Aufstellung, Änderung oder Ergänzung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird. Vorher sind die fachlich zuständigen obersten Landesbehörden zu hören. Die Einlegung des landesplanerischen Einspruchs gilt als Einleitung des landesplanerischen Verfahrens (§ 19 LP1G). Schließlich präzisiert § 20 LP1G die Mitwirkungsmöglichkeiten der Landesplanung bei der Bauleitplanung. Danach haben die Träger der Bauleitplanung eine Mitteilungspflicht über vorgesehene Aufstellungen oder Änderungen von Flächennutzungsplänen unter Angabe ihrer Planungsabsichten gegenüber den zuständigen Landesplanungsbehörden. Diese geben den Trägern der Bauleitplanung in einer landesplanerischen Stellungnahme die bei der Aufstellung des Flächennutzungsplanes zu beachtenden Ziele der Raumordnung mit Begründung bekannt. Das

gleiche Verfahren findet statt, wenn wegen Entbehrlichkeit eines Flächennutzungsplanes sogleich ein Bebauungsplan aufgestellt oder wenn er abgeändert werden soll. Zur weiteren Sicherung der Raumordnung sieht das Gesetz in den §§ 22 und 23 eine Mitteilungs- und Auskunftspflicht aller unter Aufsicht des Landes stehenden Behörden über raumbedeutsame Maßnahmen und umgekehrt eine Mitteilungspflicht der Landesplanungsbehörden gegenüber den Behörden und Planungsträgern, die durch raumbedeutsame Maßnahmen berührt werden, vor.

Der Vergleich der Aufgaben der Bezirksregierungen auf landesplanerischem Gebiet vor und nach Inkrafttreten des Landesplanungsgesetzes zeigt, daß Bedeutung und Umfang der Aufgaben keineswegs geringer geworden sind. Zwar haben die Planungsgemeinschaften den Auftrag zur Erstellung des regionalen Raumordnungsplanes erhalten, den sie meist an Planungsbüros oder ähnliche Fachinstitute weitergeben; bei der Aufstellung der regionalen Raumordnungspläne sind die Planer aber auf die Vorarbeit und Mitarbeit der Bezirksregierungen entscheidend angewiesen. Hier erhalten sie auch die Auskunft über den bisherigen Stand der überörtlichen Fachplanung. Im übrigen bringt das Landesplanungsgesetz hinsichtlich der Aufgaben der Bezirksregierungen weithin eine gesetzliche Normierung und Präzisierung von Aufgaben, die bisher schon wahrgenommen wurden.

II. Organisation und Arbeitsweise der Bezirksregierungen

1. Die organisatorische Unterstellung der Bezirksregierungen unter die Landesregierung

Die Bezirksregierungen sind Obere Landesbehörden. Diese sind dadurch gekennzeichnet, daß sie einer obersten Landesbehörde unmittelbar unterstehen⁶²⁾. Die vorgesetzte Landesbehörde ist das Ministerium des Innern. Die Unterstellung der Bezirksregierungen unter das Ministerium des Innern ist zwar ausdrücklich nicht in einer landesgesetzlichen Vorschrift geregelt, ergibt sich aber aus Einzelregelungen und aus der bestehenden Verwaltungsorganisation. Die Bezirksregierungen gehören zum Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern; sie werden im Haushaltsplan dieses Ministeriums - Einzelplan 03 - im Kapitel 0303 geführt. Die Stellen aller Bediensteten der Bezirksregierung erscheinen im Stellenplan des Innenministeriums. Darin sind auch die Fachbeamten der Bezirksregierungen enthalten, deren entsprechende Kollegen in den obersten Landesbehörden anderen Ministerien angehören. So werden in Kapitel 0303 Titel 101 die Beamten der Bauverwaltung, Landwirtschaftsverwaltung und Schulverwaltung unter der Bezeichnung "Allgemeine und Innere Verwaltung" geführt. Die Beamtenstellen der Rechnungsprüfungsämter, Regierungshauptkassen und Regierungsforstämter werden zwar gesondert genannt, stehen aber im Einzelplan des Innenministeriums. Dieses ist übrigens gemäß § 4 Abs. 1 des Landesbeamtengesetzes (a.a.O.) oberste Dienstbehörde für den Regierungspräsidenten sowie alle Bediensteten der Bezirksregierung.

Die Zugehörigkeit der Bezirksregierungen zum Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern bedeutet, daß dieses die Dienstaufsicht über die Bezirksregierungen führt. Es ist damit zuständig für die innere Organisation dieser Behörden. Die Personal- und Sachausgaben der Bezirksregierungen werden - wie der Blick in den Haushalts-

62) So § 6 Entwurf LOG. Der Entwurf entspricht der aktuellen organisatorischen Regelung.

plan bereits zeigte - durch das Innenministerium im Rahmen der Haushaltsansätze verwaltet. Den Regierungspräsidenten sind in der selbständigen Ausgabenpolitik sehr enge Grenzen gesetzt. So standen nach dem Haushaltsplan 1966 - Kapitel 0303 Titel 240 - den fünf Regierungspräsidenten für außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen nur 25.800,- DM zur Verfügung, wobei die Erläuterung zu Titel 240 Einzelbelege fordert. Die Beschaffung von Dienstfahrzeugen, Rechenmaschinen, Schreibmaschinen oder Regalwänden ist in den Erläuterungen zum Haushaltsplan (Titel 850, 870) für jede Bezirksregierung im Einzelfall geregelt. Mit Runderlaß vom 15. Dezember 1966⁶³⁾ hat das Innenministerium die innere Organisation der Bezirksregierungen durch einen Rahmengliederungsplan und Rahmenaktenplan geregelt.

Im Gegensatz zur Dienstaufsicht wird die Fachaufsicht über die Bezirksregierungen nicht vom Innenministerium allein, sondern von den zuständigen Fachministerien ausgeübt. Dies ergibt sich aus der Stellung der Bezirksregierungen als allgemeine Verwaltungsbehörden in der Stufe der oberen Landesbehörden. An der Fachaufsicht beteiligen sich alle Ministerien mit Ausnahme des Justizministeriums, wenn auch der Umfang der zu beaufsichtigenden Verwaltungstätigkeit durch die Ausgliederung zahlreicher Sonderbehörden aus der allgemeinen Verwaltung zum Teil sehr zusammengeschrumpft ist, zum Beispiel beim Sozialministerium durch Ausnahme der Arbeitsverwaltung oder beim Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten durch Ausklammerung der Kulturverwaltung.

Die Fachaufsicht wird durch unmittelbare Weisungen aus den Fachministerien an die Bezirksregierungen ausgeführt. Die Weisungen gehen nicht über das Innenministerium an die Bezirksregierungen. Eine besondere Form der Abstimmung zwischen dem Innenministerium und dem Fachmini-

63) MinBl. Sp. 1567.

sterium hat sich allerdings bei der Besetzung der Fachbeamten des höheren Dienstes der Bezirksregierungen herausgebildet. Wie bei allen Beamten des höheren Dienstes hat sich der Ministerpräsident hier das Ernennungsrecht vorbehalten. Die Bezirksregierungen in Rheinland-Pfalz leiten entsprechende personalrechtliche Vorgänge, welche Beamte der Bau-, Landwirtschafts- oder Forstverwaltung betreffen, über das Innenministerium an die Staatskanzlei; das Innenministerium stellt vor der Weiterleitung an die Staatskanzlei das Benehmen mit den zuständigen Fachministerien her. Die genannten Beamtengruppen stehen also personalrechtlich voll unter der Dienstaufsicht des Innenministeriums, dem Fachministerium wird lediglich ein Mitsprache-, aber kein Mitentscheidungsrecht gegeben.

Das Innenministerium veranstaltet als Dienst- und Fachaufsichtsbehörde Dienstbesprechungen der Regierungspräsidenten. Diese werden vom Innenminister, nicht vom Ministerpräsidenten oder gelegentlich von Ressortministern geleitet. Die Fachministerien dagegen rufen in Ausübung der Fachaufsicht die Abteilungsleiter oder Referenten bestimmter Verwaltungsgebiete der Bezirksregierungen zu Dienstbesprechungen zusammen: die Volksschul-, Berufsschul- oder Realschulreferenten, die Hochbaureferenten oder Leiter der staatlichen Hochbauämter, die Landwirtschafts- oder Verkehrsreferenten, um nur einige Beispiele zu nennen. In diesen Besprechungen werden Weisungen unmittelbar an Abteilungsleiter oder Referenten gerichtet. Es ist Aufgabe der inneren Organisation der Bezirksregierungen, dafür zu sorgen, daß die Ergebnisse der Besprechungen über die Teilnehmer hinaus an den Regierungspräsidenten gelangen oder in anderer Weise in die Koordinationsfunktion der Bezirksregierung einbezogen werden.

Da die Bezirksregierungen der Fachaufsicht mehrerer Ministerien unterstehen, können sie in ihrer Koordinationsfunktion zur Klärung uneinheitlicher Weisungen aus verschiedenen Ministerien nicht dadurch beitragen,

daß sie von sich aus entscheiden, welche Weisung vorzuziehen ist. Als nachgeordnete Behörden können sie in solchen Fällen⁶⁴⁾ die obersten Landesbehörden auf die Unstimmigkeiten nur aufmerksam machen und um Abstimmung bitten. Der Regierungspräsident wird auf Grund der besonderen Sachlage entscheiden, bei welchen Ministerien er vorstellig wird, ob er den Fall dem Innenminister nach Abstimmung mit seinen Kollegen schriftlich oder in der Dienstbesprechung vorträgt oder ob er um Vorsprache beim Ministerpräsidenten nachsucht. Eine vorgeschriebene Form des dienstlichen Verkehrs dieser Art zwischen der Landesregierung und den Bezirksregierungen existiert nicht.

2. Die innere Organisation der Bezirksregierungen

Der Regierungspräsident ist als Verantwortlicher für die ordnungsgemäße Erledigung der gesamten Verwaltungsgeschäfte und als Dienstvorgesetzter aller Dienstkräfte der Bezirksregierung Adressat aller aus den verschiedenen obersten Landesbehörden kommenden Weisungen. Er hat das Verwaltungshandeln aller ihm unterstellten Behörden und Bediensteten allen in Frage kommenden obersten Landesbehörden gegenüber zu verantworten. In dieser Stellung des Regierungspräsidenten ist die

64) Unstimmigkeiten treten besonders dann auf, wenn eine Materie mehreren Ministerien unter verschiedenen Gesichtspunkten zugewiesen ist, wie zum Beispiel die Naturschutzangelegenheiten der Staatskanzlei, dem Kultusministerium und dem Landwirtschaftsministerium.

Bündelungsfunktion der Bezirksregierung begründet, eine Funktion, die umso wirksamer die Einheit der Verwaltung unterhalb der Landesregierung herzustellen in der Lage ist, je mehr staatliche Verwaltungsbehörden in die Bezirksregierung eingegliedert oder ihrer Dienst- und Sachaufsicht unterstellt werden.

Der ständige Vertreter des Regierungspräsidenten ist der Regierungsvizepräsident, er und die übrigen Bediensteten der Bezirksregierung sind dem Regierungspräsidenten zur Unterstützung seines Verwaltungsauftrages beigegeben.

Die Bezirksregierungen in Rheinland-Pfalz gliedern sich nach dem vom Ministerium des Innern verbindlich vorgeschriebenen Rahmengliederungsplan (a.a.O.) in Abteilungen, Referate und Sachgebiete (eine schematische Darstellung dieser Verwaltungsgliederung findet sich im Anhang der Arbeit). Jeder Abteilung steht ein Beamter des höheren Dienstes vor. Er ist für die Erledigung der Geschäfte innerhalb seiner Abteilung verantwortlich und gegenüber den ihm beigegebenen Referenten weisungsbefugt. Die Referate werden von Referenten unter eigener Verantwortung geleitet; Referenten sind Beamte des höheren oder gehobenen Dienstes oder Angestellte, die unmittelbar dem Abteilungsleiter unterstellt sind. Sie haben die erste Entscheidungsbefugnis in allen Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit ihres Referats fallen. Die Referate umfassen mehrere Sachgebiete; zur Bearbeitung dieser Sachgebiete sind den Referenten zur Unterstützung Sachbearbeiter zugewiesen. Diese sind Beamte des gehobenen oder mittleren Dienstes oder vergleichbare Angestellte⁶⁵⁾. Als Beispiel der Aufgliederung eines Referats in Sachgebiete sei das Referat 10 "Kommunal- und Sparkassenaufsicht" angeführt; es enthält folgende Sachgebiete: Allgemeine Kommunalaufsicht, kommunale Finanzaufsicht, kommunale Personalaufsicht,

65) vgl. die Organisations- und Geschäftsverteilungspläne der Bezirksregierungen Koblenz, Montabaur, Trier, der Bezirksregierung der Pfalz und der Bezirksregierung für Rheinhausen.

Zweckverbände und andere Zusammenschlüsse, Kommunalwahlen, Sparkassenaufsicht, Verschiedenes.

Zu bemerken ist noch, daß der Regierungspräsident in der Regel selbst die Leitung der Zentralabteilung übernimmt und auch dem Regierungsvizepräsidenten die Leitung einer Abteilung übertragen werden kann. Die Bezirksregierung der Pfalz kennt als Zwischengliederung zwischen Abteilung und den Einzelreferaten noch die Gruppen, d.h. die Zusammenfassung einzelner, sachlich zusammenhängender Referate unter einem Gruppenleiter, der die Aufgabe hat, die Arbeit der Referate seiner Gruppe zu koordinieren.

3. Die Arbeitsweise der Bezirksregierungen

a) Die Stellung des Regierungspräsidenten

Da der Regierungspräsident die Gesamtverantwortung für die rechtmäßige und ordnungsmäßige Erledigung aller Verwaltungsgeschäfte der Bezirksregierung trägt, muß er über eine Stellung verfügen, die ihm ein unbedingtes Weisungsrecht gegenüber allen Bediensteten gibt, die es ihm ermöglicht, jeden von ihm bestimmten Verwaltungsvorgang zur persönlichen Bearbeitung und Zeichnung an sich zu ziehen und durch die er das Recht hat, den Gang der Verwaltungsgeschäfte nach seinem Willen zu lenken. Der Regierungspräsident ist Herr der Geschäftsordnung und der Personaleinteilung, eingeschränkt nur durch bestehende Rechtsnormen (Beamtenrecht, tarifvertragliche Regelungen) und Weisungen der Landesregierung. Er vertritt die Behörde nach außen und bestimmt, wer ihn im Einzelfall in dieser Funktion vertritt. Er stellt die nichtbeamteten Dienstkräfte der Bezirksregierung ein und entläßt sie. Er übt das Recht der Ernennung, Versetzung, Abordnung, Entlassung und Ruhestandsversetzung der Beamtengruppen aus, bei denen ihm dieses Recht auf Grund des § 1 Abs. 2 der Anordnung des Ministerpräsidenten vom 31. Januar 1963 übertragen worden ist⁶⁶⁾

⁶⁶⁾ Anordnung des Ministerpräsidenten über die Ausübung des Rechts der Ernennung, Versetzung, Abordnung, Entlassung und Ruhestandsversetzung der unmittelbaren Landesbeamten vom 31. Januar 1963 (GVBl. S. 51).

Diese Stellung des Regierungspräsidenten bedingt, daß er über alle für die Verwaltung der Bezirksregierung wichtigen Vorgänge umgehend unterrichtet wird. Zu diesem Zweck leiten das Präsidialbüro (Referat 00) und das Pressereferat (Referat 01) die zuvor gesichteten Eingänge sowie die Presse dem Regierungspräsidenten zu. Die Geschäftsordnungen der Bezirksregierungen bestimmen die Einzelheiten der Vorlage, insbesondere, welche Arten von Eingängen dem Regierungspräsidenten stets vorzulegen sind. Der Regierungspräsident bestimmt nach eigenem Ermessen die Art der Bearbeitung der Eingänge. Die wichtigsten Formen seiner persönlichen Mitwirkung an der Bearbeitung von Verwaltungsvorlagen sind: persönliche Bearbeitung und Zeichnung, Abgabe der Bearbeitung an die zuständige Abteilung, aber Vorbehalt persönlicher Zeichnung (die persönliche Zeichnung ist durch die Geschäftsordnungen der Bezirksregierungen in einer Reihe von Fällen generell angeordnet, z.B. bei Berichten an die Landesregierung), Anordnung von Rücksprachen über den betreffenden Vorgang.

Die Rücksprachen werden normalerweise durch die Abteilungsleiter wahrgenommen; es ist dem Regierungspräsidenten jedoch unbenommen, die ihm geeignet erscheinenden Referenten oder Sachbearbeiter allein oder zusammen mit dem Abteilungsleiter zur Rücksprache zu beordern. Bei dem allumfassenden Aufgabenkreis der Bezirksregierungen und der auf die Person des Regierungspräsidenten zugeschnittenen Funktion der Herstellung und Wahrung der Einheit der Verwaltung auf Bezirksebene ist es verständlich, daß die Stellung des Regierungspräsidenten und die Art und Weise, wie er seine Stellung mit dem Geschäftsgang seiner großen Behörde verbindet, weithin eine Frage der persönlichen Entfaltung ist, die sich in Einzelheiten nicht generell beschreiben läßt.

b) Die Willensbildung innerhalb der Bezirksregierungen

Nach der vorstehenden Beschreibung der Stellung des Regierungspräsidenten erscheint es zunächst problematisch, weitere Erörterungen über die Willensbildung innerhalb der Bezirksregierungen anzustellen, da es im letzten entscheidend nur auf den Willen des Regierungspräsidenten anzukommen scheint. Dies hieße aber, den inneren Ablauf des Wirkens der Bezirksregierungen in einer allzu starken Vereinfachung zu sehen. Der Regierungspräsident hat persönlich eine solche Fülle von Aufgaben, insbesondere auch im äußeren Bereich der Repräsentation des Landes in der Öffentlichkeit zu erfüllen, und andererseits ist der Umfang der Verwaltungstätigkeit "im Hause" so groß, daß weite Bereiche der Verwaltung abgewickelt werden, ohne daß ein persönliches Eingreifen des Regierungspräsidenten möglich ist.

Um dennoch wenigstens die Grundzüge der Verwaltung dauernd im Einklang mit seinem verwaltungspolitischen Willen zu halten, weist der Regierungspräsident seine Mitarbeiter durch die Geschäftsordnung, Rundverfügungen und Einzelweisungen auf die Art und Weise des von ihm gewünschten Verwaltungsablaufs hin. Die engsten Mitarbeiter des Regierungspräsidenten, der Regierungsvizepräsident und die Abteilungsleiter, sind durch die ständige Zusammenarbeit mit ihm ohnehin mit seiner Konzeption vertraut. Ist der Regierungspräsident "im Hause", so werden wichtige Angelegenheiten durch Rücksprachen, durch die Anwesenheit der Abteilungsleiter bei Besprechungen mit andern Behördenleitern, Antragstellern oder Ratsuchenden geklärt. Vor längeren Zeiten der Abwesenheit, aber auch aus Anlaß besonderer Vorkommnisse wird der Regierungspräsident auch außerhalb der regelmäßigen Besprechungen Abteilungsleiter- und Referentenbesprechungen einberufen.

Von besonderer Wichtigkeit für die Herstellung einer einheitlichen Willensbildung innerhalb der Bezirks-

regierungen ist das Verbot des sogenannten kleinen Dienstweges. Man versteht darunter folgenden Vorgang: im Schriftverkehr mit gleichgeordneten oder nachgeordneten, aber auch mit Behörden der Ministerialinstanz wenden sich Angehörige der Bezirksregierung an die Sachbearbeiter oder Referenten der jeweiligen Behörden, um eine Angelegenheit zu klären. Dadurch kann es vorkommen, daß weder der Regierungspräsident oder der zuständige Abteilungsleiter der Bezirksregierung noch die Behördenleiter oder deren Vertreter in den angesprochenen Behörden über die betreffende dienstliche Angelegenheit unterrichtet werden, so daß ihnen die Möglichkeit zur Stellungnahme genommen ist. Darum ist die Einhaltung des Dienstweges wesentlich für die einheitliche Willensbildung innerhalb der Bezirksregierungen. Der Verkehr von Behörde zu Behörde muß über die Behördenleiter oder die von diesen bestimmten Vertreter laufen, sonst sind geordnete Verwaltungsbeziehungen zwischen den Behörden nicht möglich. Es darf z.B. nicht sein, daß ein Landrat zur Klärung einer wichtigen Frage aus dem Bereich der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde zur Bezirksregierung fährt, um dort zu erfahren, daß die Zweifelsfragen inzwischen durch eine fernmündliche Weisung des zuständigen Referenten an den zuständigen Abteilungsleiter des Landratsamtes bereits ausgeräumt sind. Bei diesem Beispiel ist zu bemerken, daß es sich um eine Angelegenheit handeln muß, mit der die beiden Behördenleiter vorher beschäftigt waren, da es nicht ausbleibt, daß in weniger wichtigen oder aber in dringenden Fällen der kleine Dienstweg durch Telefongespräch beschritten werden muß. In diesem Falle haben jedoch die jeweiligen Gesprächspartner die unbedingte Pflicht, ihren Behördenchef oder seinen Vertreter unverzüglich über das Ergebnis des Gesprächs zu informieren.

Die Bündelungs- und Koordinierungstätigkeit der Bezirksregierungen kann bei der Vielzahl der zu er-

ledigenden Vorgänge nicht durch ständige Besprechungen und Konferenzen ausgeübt werden. Um aber auch bei der ausschließlich schriftlichen Bearbeitung von Vorgängen alle in Frage kommenden Referate zu beteiligen, sehen die Geschäftsordnungen auf Grund der erarbeiteten Verwaltungspraxis weitere Möglichkeiten der Koordination vor: das verschieden gestaltete Zeichnungsrecht und die Mitzeichnung verschiedener Referate.

Die Befugnis, Schriftstücke mit Verbindlichkeit für die Bezirksregierung und damit für die Landesverwaltung auf Bezirksebene zu unterzeichnen, behält sich der Regierungspräsident in einer Reihe von Fällen vor. Er unterzeichnet alle Vorgänge, die sich auf Grund ihrer sachlichen und verwaltungspolitischen Bedeutung aus den allgemeinen Geschäften herausheben, Personalvorgänge hinsichtlich der Beamten, Angestellten und Arbeiter der Bezirksregierungen sowie der bei den nachgeordneten Behörden beschäftigten Beamten und Angestellten des höheren Dienstes, Vorgänge, deren Zeichnung er sich allgemein oder im Einzelfall vorbehalten hat oder bei denen Rücksprache angeordnet war. Die vom Regierungspräsidenten zu unterzeichnenden Vorgänge müssen sowohl vom Regierungsvizepräsidenten wie vom Abteilungsleiter, vom zuständigen Referenten und vom Sachbearbeiter im Entwurf mitgezeichnet sein. Für die Vorlage der dem Regierungspräsidenten zur Unterzeichnung vorbehaltenen Vorgänge ist der Regierungsvizepräsident verantwortlich. In ähnlicher Weise werden Zeichnungsvorbehalte für den Regierungspräsidenten und die Abteilungsleiter entweder generell durch die Geschäftsordnung⁶⁷⁾ oder in Einzelfällen durch besondere Anordnung bestimmt. Besteht kein Zeichnungsvorbehalt, so unterzeichnen die Referenten; Sachbearbeiter zeichnen nur auf Grund schriftlich er-

67) Die Geschäftsordnungen der Bezirksregierungen unterscheiden sich in Einzelfragen.

teilter Einzelermächtigung. Durch dieses System, die Vorgänge entsprechend ihrer Wichtigkeit den Leitern der verschiedenen Stufen der Verwaltungshierarchie zur verantwortlichen Zeichnung zu übertragen, wird der Kreis der verantwortlich Mitwirkenden ständig vergrößert, da der Referent auf der Vorarbeit seiner Sachbearbeiter, der Abteilungsleiter auf der Vorarbeit von Referenten und Sachbearbeitern und der Regierungsvizepräsident zusätzlich noch auf dem Votum des zuständigen Abteilungsleiters seine eigene Entscheidung aufbauen kann. Sind verschiedene Referate oder Abteilungen bei der Erledigung eines Vorgangs zu beteiligen, so ordnet der Regierungspräsident oder der Abteilungsleiter, wenn die schriftliche Zusammenarbeit genügt, eine Mitzeichnung dieser Referate beim Entwurf des die Erledigung des Vorgangs abschließenden Schriftstücks an. Das federführende Referat ist für die Einholung der jeweiligen Mitzeichnungen verantwortlich. Der mitzeichnende Referent oder Abteilungsleiter übernimmt mit der Mitzeichnung die Verantwortung für die Erledigung des Vorgangs, soweit dieser sein Aufgabengebiet betrifft. Aber auch ohne Anordnung des Regierungspräsidenten oder des Abteilungsleiters kann jeder Referent andere Referate um die Mitzeichnung bitten, wenn er deren Beteiligung für notwendig hält. Hat z.B. der Referent für Schulorganisation mehrere Gemeinden zur Gründung eines Schulverbands zum Bau einer Mittelpunktschule gewonnen, so wird er vor der Weiterleitung des Entwurfs eine Organisationsverfügung über die Gründung des Schulverbands den Kommunalreferenten wegen der Frage der finanziellen Leistungsfähigkeit der beteiligten Gemeinde, den Verkehrsreferenten wegen Fragen des Schülertransports, den Hochbaureferenten wegen der Geeignetheit des Schulbaugrundstücks und den Referenten für Raumordnung und Landesplanung wegen der Zusammenhänge zwischen der zentralörtlichen Bedeutung des vorgesehenen Standorts in landesplanerischen Hinsicht und der Bedeutung als Schulstand-

ort beteiligen. Selbstverständlich kann die Abzeichnung des Entwurfs eine notwendige weitergehende Zusammenarbeit, wie z.B. durch gemeinsame Ortsbesichtigung, nicht ersetzen. Durch die Mitzeichnung werden Mitverantwortlichkeiten begründet; daher muß der Referent vor der Zeichnung auf Grund der Kenntnis der Aufgaben seines Referats überdenken, ob er den Entwurf weiterlaufen lassen kann oder nicht. Wie peinlich eine wenig überlegte Mitzeichnung sein kann, erweist sich meist sehr bald, zum Beispiel, wenn der Wasserrechtsreferent den Entwurf der verkehrsrechtlichen Genehmigung für einen Flußhafen mitgezeichnet und dabei nicht bedacht hat, daß in demselben Gebiet eine Gemeinde oder ein Zweckverband Probebohrungen für Wassergewinnungsmaßnahmen durchführen will und einen Antrag auf Festsetzung eines Wasserschutzgebietes angekündigt hat.

Für die einheitliche Willensbildung innerhalb der Bezirksregierungen gilt das gleiche, was bei der Beschreibung der Stellung des Regierungspräsidenten gesagt wurde: Entscheidend für die Qualität und Effektivität der Bezirksregierungen sind die Persönlichkeiten der Mitarbeiter, insbesondere derer, die die Schlüsselpositionen besetzen. Sie geben der Behörde das Gepräge.

c) Möglichkeiten der Bildung eines einheitlichen
verwaltungspolitischen Willens auf der Bezirks-
ebene

Da die Bezirksregierungen nicht die alleinigen staatlichen Behörden im Gebiet des Regierungsbezirks sind, wird man von einer Einheit der Verwaltung auf Bezirksebene nur dann sprechen können, wenn sie einen grundsätzlichen Gleichklang der staatlichen Verwaltung des Gesamtbereichs herstellen können. Soweit es sich bei den anderen Behörden um nachgeordnete staatliche Behörden handelt, garantiert das Prinzip der Dienstauf-

sicht weithin die Wahrung einer einheitlichen Verwaltung. Wie in anderem Zusammenhang bereits gesagt, richten sich Erlasse der Ministerialinstanz an die den Bezirksregierungen nachgeordneten Staatsbehörden nicht an diese selbst, sondern an die Bezirksregierungen; Berichte dieser Behörden gehen an die Bezirksregierungen. Trotzdem bleibt auch den nachgeordneten staatlichen Behörden ein großer Spielraum eigener Verwaltungsentscheidung in der Anwendung des Gesetzes im konkreten Fall. Das Polizeiamt in einer kreisangehörigen Gemeinde muß zum Beispiel bei einer Polizeiverfügung auf Grund des Polizeiverwaltungsgesetzes dem Landratsamt oder der Bezirksregierung vorher nicht berichten. Wie groß der Spielraum der eigenverantwortlichen Entscheidung sein kann, möge aus folgendem Beispiel ersehen werden: Ein Gaststätteninhaber zeigt gemäß § 1 der Landespolizeiverordnung über Tanzveranstaltungen⁶⁸⁾ eine öffentliche Tanzlustbarkeit für den zweiten Sonntag vor Ostern (Passionssonntag) an. Aus der überwiegend katholischen Bevölkerung der Gemeinde werden Stimmen laut, die darin eine erhebliche Störung der öffentlichen Ordnung erblicken. Die öffentliche Tanzveranstaltung fällt nicht unter das generelle Verbot des § 2 a.a.O., die Polizei muß aber erwägen, ob sie ein Verbot im Einzelfall nicht auf Grund des § 1 Abs. 3 a.a.O. wegen schwerwiegender Störung der öffentlichen Ordnung aussprechen soll. Zu dieser Entscheidung ist sie als Ortspolizeibehörde sachlich und örtlich zuständig. Es ist nicht nur meist nicht möglich, vor solchen Entscheidungen die Weisung der vorgesetzten Behörde einzuholen, dies verstieße darüber hinaus auch gegen den verwaltungsrechtlichen Grundsatz der Kompetenzwahrung⁶⁹⁾. Der Bürger als Adressat und möglicherweise auch Beschwerter des Verwaltungsakts der unteren Instanz hat das Recht auf die volle Wahrung des Instanzenzuges.

68) vom 4. März 1963 (GVBl. S. 93).

69) vgl. auch Armbruster, Dokumentation S. 420.

Der Unmöglichkeit und grundsätzlichen Unzulässigkeit der Einholung von Einzelweisungen bei den vorgeschetzten Dienststellen, insbesondere den Bezirksregierungen, durch nachgeordnete Behörden, steht die Pflicht der Bezirksregierungen gegenüber, durch generelle Unterrichtung über eine einheitliche verwaltungspolitische Verfahrensweise die Einheit der Staatsverwaltung auf Bezirksebene herzustellen. Denn es wäre verwaltungspolitisch unerwünscht, wenn verschiedene untere Verwaltungsbehörden eines Regierungsbezirks bei in etwa gleichgelagerten Tatbeständen zu einer verschiedenartigen Auslegung der Rechtsvorschriften gelangten. Als Mittel zur Herstellung einer möglichst einheitlichen Verwaltung bedienen sich die Bezirksregierungen in erster Linie regelmäßiger Dienstbesprechungen mit den Leitern der nachgeordneten Behörden. Landrätedienstbesprechungen, Besprechungen der Leiter der Gesundheits- und Veterinärämter, der Kreisgendarmeriechefs mit dem Regierungspräsidenten oder den von ihm dazu bestimmten Abteilungsleitern oder Referenten, aber auch Dienstversammlungen mit den Beamten der Landratsämter für bestimmte Sachbereiche, z.B. den unteren Bauaufsichtsbehörden, den Sozialämtern, Jugendämtern, Lastenausgleichsämtern dienen dazu, die Verwaltungskonzeption der Bezirksregierungen in den jeweiligen Teilbereichen der Verwaltung den nachgeordneten Behörden zur Kenntnis zu bringen, Zweifelsfragen zu klären und eine einheitliche Verfahrensweise zu entwickeln.

Besondere Bedeutung kommt den Landrätedienstbesprechungen zu. Die Landräte sind ähnlich wie die Regierungspräsidenten auf der Bezirksebene in ihren Kreisen allgemeine Vertreter der Landesregierung und haben wichtige Aufgaben der Koordinierung der gesamten Staatsverwaltung auf Kreisebene zu erfüllen.

Die eigentliche Schwierigkeit bei dem Bestreben zur Bildung eines einheitlichen verwaltungspolitischen Willens auf der Bezirksebene liegt in der Existenz der Sonderbehörden. Die Regierungspräsidenten werden im Rahmen ihres allgemeinen Verwaltungsauftrags die Verwaltung der Bezirksregierungen mit der Tätigkeit der nicht ihrer Dienstaufsicht unterworfenen Sonderbehörden koordinieren müssen. Diese Koordination ist aber wegen der fehlenden organisatorischen und funktionellen Verbindungen auf einige wichtige Grundlagenfragen beschränkt, die von den Leitern der Behörden aufgegriffen, geklärt oder im Falle der Nichtklärung den obersten Landesbehörden vorgetragen werden. Oft ist eine befriedigende Klärung nicht oder nicht mehr ohne schädliche Konsequenzen für die Sache herbeizuführen, weil die Planungen der einen oder der andern Seite zu weit fortgeschritten sind. Soweit eine Eingliederung der Sonderverwaltungen in die allgemeine Verwaltung nicht erfolgt, hängt die Herstellung eines einheitlichen verwaltungspolitischen Willens aller staatlichen Behörden auf Bezirksebene in den wichtigen Fragen vom Ausmaß der freiwilligen Zusammenarbeit der Bezirksregierungen mit den Sonderbehörden ab.

ZWEITER HAUPTTEIL: KRITISCHE WÜRDIGUNG DER VERWALTUNGS-
POLITISCHEN STELLUNG UND DER STRUKTUR
DER BEZIRKSREGIERUNGEN IM HINBLICK AUF
IHRE AUFGABE DER WAHRUNG EINHEITLICHER
STAATSV ERWALTUNG AUF DER BEZIRKSEBENE

I. Die verwaltungspolitische Stellung

1. Die Stellung gegenüber der Ministerialinstanz

a) Die Bedeutung der eigenen Instanzlichkeit

Die von Armbruster¹⁾ zitierten ironischen Bezeichnungen der Bezirksregierungen als "große Briefkästen", "Postleitstellen", "Wasserkopf mit Umwälzpumpe" sind unsachlich übertriebene Ausdrücke für die Funktionen der Bezirksregierungen zwischen der Ministerialinstanz und den Behörden der Orts- und Kreisstufe sowie den Sonderbehörden. Sie wollen ausdrücken, daß die Bezirksregierungen zwar Bündelfunktionen zwischen den Leitstellen der Verwaltung und den Stellen, die wirkliche Verwaltungsleistungen zu vollbringen haben, wahrnehmen, daß diese Bündelfunktionen in Wirklichkeit aber nur im Weiterleiten der Instruktionen "von oben" und der Berichte und Anträge "von unten" bestehen. Aus dem Umfang der erstinstanzlichen Zuständigkeiten der Bezirksregierungen ergibt sich aber bereits die Maßlosigkeit der Kritik, die in den zitierten Bezeichnungen zum Ausdruck kommt. Es fragt sich jedoch, inwieweit sachliche Kritik an der Stellung der Bezirksregierungen im Verhältnis zur Ministerialinstanz nicht doch berechtigt ist. Dabei muß noch einmal betont werden, daß der Hinweis auf die erstinstanzlichen Zuständigkeiten allein zur Abwehr der Kritik nicht genügt; vielmehr muß auch der weitergehende Verwaltungsauftrag der Mittelinstanz berücksichtigt werden. Bündelfunktion ist mehr als bloße Durchgangsstation, sie bedeutet Zuständigkeit zur eigenständigen Ent-

1) Armbruster, Dokumentation S. 408.

scheidung. Dieser Grundsatz, der in den ehemals preußischen Gebieten des Landes bereits bei der Umwandlung der Kriegs- und Domänenkammern in Regierungen aufgestellt wurde, gilt auch heute noch für die Bezirksregierungen in Rheinland-Pfalz. Während die Kriegs- und Domänenkammern äußerst beschränkte eigenständige Entscheidungsbefugnisse hatten und im wesentlichen nur das vorbereiteten, was alsdann endgültig von den Zentralbehörden entschieden wurde²⁾, bezeichnete die "Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden" vom 26. Dezember 1808³⁾, die jetzt "Regierungen" genannten Behörden "als den Vereinigungspunkt der gesamten inneren Staatsverwaltung in bezug auf die Polizei-, Finanz- und Landeshoheitsangelegenheiten". Die weitere Entwicklung bis heute hat zwar an dem Grundsatz nichts geändert, daß die Bezirksregierungen Verwaltungsinstanz der allgemeinen inneren Landesverwaltung sind und als solche in der Mittelinstantz nur die Zuständigkeiten nicht besitzen, die anderen Behörden ausdrücklich zugewiesen sind; dieser Grundsatz ist aber durch die Zuweisung vieler Aufgaben an Sonderbehörden im Laufe der letzten Jahre abgeschwächt worden.

Bei der Betrachtung des Problems, inwieweit die Bezirksregierungen die Möglichkeit der Bildung eines einheitlichen verwaltungspolitischen Willens auf der Bezirksebene haben, wurde bereits darauf hingewiesen, daß sich die Beaufsichtigung der Verwaltung auf generelle Weisungen im Hinblick auf den Gesetzesvollzug und die Grundsätze der Verwaltungspolitik beschränken muß, aber nicht zu einem dauernden Eingriff der oberen Instanz in die Zuständigkeit der unteren Instanzen durch Weisungen im Einzelfall führen darf. Dabei darf das Verbot des Selbsteintritts der höheren Instanz nicht dahingehend mißverstanden werden, daß Weisungen der

2) Franz Mayer, Dokumentation S. 347.

3) GS. S. 464.

fachlich vorgesetzten an die nachgeordneten Behörden in jedem Fall unzulässig wären. Dies widerspräche dem Wesen der Fachaufsicht und auch der Zuständigkeitsordnung überhaupt: Ist die vorgesetzte Behörde über ein bestimmtes Verhalten einer nachgeordneten Instanz informiert und hält sie deren Verfahrensweise für fehlerhaft, so braucht sie aus Gründen der Wahrung des Instanzenzuges mit einer Weisung nicht zurückzuhalten. Das Verbot des Selbsteintritts der höheren Behörde bedeutet vielmehr, daß das Einholen der Weisung "von oben" und das Weisungserteilen "nach unten" nicht zur Verwaltungspraxis und damit zu einem Dauerzustand der Verzerrung von Zuständigkeiten führt⁴⁾.

Im Verhältnis der Ministerialinstanz zu den Bezirksregierungen würde sich eine solche verzerrende Verwaltungspraxis besonders ungünstig auswirken. Auf die Ministerien käme wieder eine Flut von Verwaltungsarbeit durch Entscheidungen im Einzelfall zu, durch die ihre Stellung als oberste Leitungsbehörden beeinträchtigt würde. Die Instanz der Bezirksregierungen erführe aber eine Entwertung, durch die sie sich selbst zu einer bloßen Weiterleitungsinstanz nach beiden Richtungen degradierte.

Die Landesregierung hat sich in ihrer Denkschrift über die Verwaltungsvereinfachung im Teil IV, der sich mit der Verlagerung von Zuständigkeiten befaßt⁵⁾, nicht ohne Grund zu der Gefahr geäußert, daß die einmal getroffene Regelung von Zuständigkeiten durch die Praxis dahingehend geändert zu werden droht, daß die Ministerien oder die Mittelinstanzen Zuständigkeiten wieder an sich ziehen, die nicht durch Gesetz festgelegt sind, oder daß sich die Ministerien oder die Mittelinstanzen zu stark im Kompetenzenbereich der unteren Behörden bewegen.

4) Armbruster, Dokumentation S. 420 f.

5) Denkschrift, Tz. 123.

Es ist der Ansicht der Landesregierung (a.a.O.) beizutreten, daß es verhältnismäßig einfach für die Ministerien wäre, die ihr von der Mittelinstanz angetragene faktische Übernahme von Zuständigkeiten zu unterbinden. Selbst wenn die Bezirksregierungen "wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Falles" um Einzelweisung bitten und damit die eigentliche Sachentscheidung auf das Ministerium übertragen wollen, kann das Ministerium den Vorgang stets zur Entscheidung in die zuständige Mittelinstanz zurückverweisen, da - von einigen Ausnahmen abgesehen - die Formel von "der grundsätzlichen Bedeutung des Falles" meist nichts anderes als die Begründung für die mangelnde eigene Entscheidungsfreudigkeit ist. Wem durch die Kompetenzverteilung die Entscheidung auferlegt ist, muß entscheiden, selbst auf das Risiko hin, daß er falsch entscheidet. Es ist eine Aufgabe der Ministerien, die Mittelinstanz notfalls zur Wahrung des eigenen Entscheidungsspielraumes zu veranlassen.

Die weitaus größere Gefahr der Kompetenzverzerrung und damit der Entwertung der Bezirksregierungen als eigenständige Instanz liegt aber im Hineinverwalten durch die Ministerien. Es soll an dieser Stelle noch nicht auf die unbedingt notwendige Verlagerung rein verwaltungsmäßiger Zuständigkeiten aus der Ministerialinstanz auf die Bezirksregierungen eingegangen werden. Denn auch schon bei der bestehenden Zuständigkeitsverteilung ist auf weiten Gebieten festzustellen, daß die Ministerien über ihre Aufsichts- und Leitungsbefugnisse hinaus in die Kompetenzen der Mittelinstanz eingreifen. Dies geschieht vor allem dadurch, daß sie entweder den Gesetzesvollzug durch Landesverordnungen oder generelle Erlasse bis in solche Einzelheiten hinein regeln, deren Regelung den zuständigen Behörden überlassen werden sollte, oder daß sie sich von sich aus in Einzelfälle der unteren Behörde einschalten. Als

Beispiel einer viel zu weitgehenden Regelung von Einzelheiten in Durchführungsverordnungen sei das Landesgesetz über Elternbeiräte⁶⁾ genannt, das in 20 Paragraphen Bestimmungen über das Wesen, den Aufgabenkreis und die Wahl von Elternbeiräten an allgemeinbildenden öffentlichen Schulen und allgemeinbildenden staatlich anerkannten Privatschulen aufstellt. Dem Gesetz folgte eine Erste Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes über Elternbeiräte (Wahlordnung)⁷⁾, die in 46 Paragraphen die Einzelheiten der Wahl der Elternbeiräte regelte und am gleichen Tage eine Zweite Landesverordnung⁸⁾ mit weiteren 14 Paragraphen. Ein weiteres Beispiel ist die Landesbauordnung vom 15. November 1961, welche die Bauaufsicht für bauliche Anlagen in 101 Paragraphen regelt. Inzwischen sind zur Durchführung der Landesbauordnung 7 Durchführungsverordnungen ergangen⁹⁾. Daneben existiert eine Fülle von generellen Erlassen und Erlassen im Einzelfall.

Es soll auch an Einzelbeispielen gezeigt werden, wie durch das Eingreifen eines Ministeriums gesetzliche Zuständigkeitsordnungen zu Gunsten der Mittelinstanz verletzt werden können. Das Ministerium für Unterricht und Kultus hat zum Beispiel in einem Erlass¹⁰⁾ angeordnet, daß vor Erteilung der schulaufsichtlichen Genehmigung zu Schulneubauten von Gemeinden, die nicht beabsichtigen, wegen der Finanzierung einen Landeszu-

6) vom 18. November 1965 (GVBl. S. 229).

7) vom 3. März 1966 (GVBl. S. 67).

8) vom 3. März 1966 (GVBl. S. 74).

9) vom 5. Juni 1962 (GVBl. S. 68).

vom 12. Juli 1962 (GVBl. S. 126).

vom 18. September 1962 (GVBl. S. 143).

vom 29. Mai 1964 (GVBl. S. 103).

vom 13. August 1964 (GVBl. S. 135).

vom 21. Juli 1965 (GVBl. S. 175).

vom 20. Oktober 1965 (GVBl. S. 225).

10) Der Erlass ist nicht veröffentlicht worden; der Vorgang wird aus der Verwaltungspraxis des Verfassers geschildert.

zuschuß zu beantragen, die Genehmigung des Ministeriums vorliegen müsse. Nach § 62 des Volksschulgesetzes muß die Gemeinde oder der Schulverband als Schulträger einen Bauplanentwurf mit Kostenvoranschlag und Finanzierungsplan der Bezirksregierung zur schulaufsichtlichen Genehmigung vorlegen. Außer diesem Genehmigungsvorbehalt gibt es für den Schulträger keine anderen Gesetzesbestimmungen, die ihn bei der Erfüllung dieser Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung (§ 3 des Volksschulgesetzes) an eine vorherige Genehmigung binden. Er benötigt nur dann die Mitwirkung des Ministeriums für Unterricht und Kultus bei seinem Bauvorhaben, wenn er zur Finanzierung des Baues einen Landeszuschuß beantragt. Die verwaltungspolitische Absicht des ministeriellen Erlasses war klar ersichtlich: Angesichts der ungeklärten Lage in der Schulgesetzgebung wollte das Ministerium durch Überwachung ausnahmslos aller Schulbauvorhaben Fehlplanungen vermeiden. Zwar billigt das geltende Volksschulgesetz den Gemeinden eine eigene Volksschule zu, wenn diese in den Klassenstufen 1-6 mindestens 28 Schüler aufzuweisen haben¹¹⁾, auf der andern Seite war auf Grund des Standes der parlamentarischen Diskussion zu erwarten, daß die künftige Grundschule nur noch die Klassenstufen 1-4 umfassen werde, was eine Änderung der Mindestschülerzahl und wahrscheinlich auch eine Änderung der Einstellung zum Problem der so veränderten Grundschule verursachen mußte. Die ministerielle Vorsicht war daher der Sache nach gerechtfertigt; nicht zu rechtfertigen dagegen war die Art und Weise des Vorgehens. Das Ministerium versuchte durch seinen Erlaß, in die gesetzlich klar formulierte Zuständigkeit der Bezirks-

11) § 5 Abs. 1 Satz 1 des Volksschulgesetzes enthält durch die Formulierung "In einer Gemeinde ist eine Volksschule zu errichten, wenn die Zahl der Kinder ... ausreicht", sogar eine Aufforderung gegenüber den Schulorganisationsbehörden, bei Vorliegen der Voraussetzungen organisatorisch tätig zu werden.

regierungen einzutreten. Jeder generelle Erlaß an die Bezirksregierungen, bei schulaufsichtlichen Genehmigungen kleinerer Grundschulneubauten vorsichtig zu verfahren oder eine abwartende Haltung einzunehmen, hätte diese Bedenken nicht wachgerufen; die Weisung an die Bezirksregierungen, die Ausübung der eigenen gesetzlichen Zuständigkeiten in jedem Fall von der vorherigen Weisung des Ministeriums abhängig zu machen, war jedoch ein ungesetzlicher Eingriff in die Kompetenz der nachgeordneten Behörden.

Nicht so klar sind die Fälle, in denen die Ministerialinstanz zwar nicht die Entscheidungszuständigkeit der unteren Instanz an sich zieht, aber durch Äußerungen Dritten gegenüber in schwebende Verfahren bei der unteren Instanz eingreift und diesen Verfahren damit die Richtung auf eine bestimmte Entscheidung gibt. Hat z.B. ein Antragsteller zum Bau eines Umschlaghafens an einem Wasserlauf erster Ordnung die verkehrswirtschaftliche Genehmigung bei der nach § 32 des Landeswassergesetzes zuständigen Bezirksregierung erbeten und ebenfalls im Zusammenhang damit eine wasserrechtliche Bewilligung nach §§ 8 und 9 des Wasserhaushaltsgesetzes in Verbindung mit §§ 109 - 120 des Landeswassergesetzes beantragt, so wäre jede Stellungnahme der in beiden Verfahren unzuständigen obersten Verkehrsbehörde und obersten Wasserbehörde ein unzulässiger Eingriff in ein schwebendes Verwaltungsverfahren. Das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr könnte in der Frage der verkehrsrechtlichen Genehmigung vielleicht eine ebenso sachgerechte Entscheidung treffen wie das Verkehrsreferat der Bezirksregierung; eine vor Ablauf des wasserrechtlichen Bewilligungsverfahrens dem Antragsteller vom Verkehrsministerium gegebene Zusage oder positive Andeutung könnte aber dieses Bewilligungsverfahren empfindlich stören, wenn der Antragsteller Einwendungen aus dem Bereich des Wasserrechts mit dem Hinweis auf die ihm in Aussicht gestellte verkehrswirtschaftliche Genehmigung zu entkräften versucht.

Solche Unstimmigkeiten im Verhältnis der Bezirksregierungen zur Ministerialinstanz kommen nicht ständig vor; sie hemmen aber auch durch vereinzelteltes Auftreten die Entscheidungsfreudigkeit der Mittelinstanz und - was sich besonders ungünstig auswirkt - verbreiten bei dem eine gerechte Verwaltungsentscheidung suchenden Bürger die Auffassung, er müsse sich sogleich an die oberste Instanz wenden, um zu einem Erfolg zu gelangen, da die Bezirksregierungen ohnehin von dort zu ihrer Entscheidung angewiesen würden, also nur eine untergeordnete Rolle spielten.

b) Die Bedeutung der eigenen Mittelbewirtschaftung

Eine kritische Würdigung der verwaltungspolitischen Stellung der Mittelinstanz kann an dem Problem der Bedeutung eigener Mittelbewirtschaftung nicht vorbeigehen. Wenn die moderne Verwaltung im weiten Bereich gestaltende und mit den anderen gesellschaftlichen Kräften zusammenarbeitende und sie unterstützende Leistungsverwaltung geworden ist, so hängt ihre Effektivität und nicht zuletzt auch ihr Ansehen wesentlich davon ab, ob sie ihre finanziellen Mittel richtig verteilt. Dies gilt in gleichem Maße von allen Stufen der Verwaltung; denn Verwaltungsentscheidungen sind weithin Mittelverteilungs- und Mittelzuweisungsentscheidungen. Fehlt einer gesetzlich eingesetzten Verwaltungsstufe die eigenständige Mittelbewirtschaftung und damit die Möglichkeit, über die Zuteilung der Finanzmittel zu entscheiden, so mindert sich dadurch nicht nur ihre Effektivität, sondern auch ihr Ansehen in der Gesellschaft.

Von dieser Gefahr ist die staatliche Mittelinstanz bedroht. Die Landesregierung hat den bestehenden Zustand, daß die Bezirksregierungen über einen sehr kleinen Umfang eigenständiger Mittelbewirtschaftung

verfügen, in ihrer Denkschrift zur Verwaltungsvereinfachung¹²⁾ nicht nur bestätigt, sondern auch zu rechtfertigen versucht. Zuzustimmen ist zwar ihrer Auffassung, daß es für die Frage der Zuständigkeit der Mittelbewirtschaftung einen Unterschied macht, ob Mittel im Bereich der Eingriffsverwaltung oder der Leistungsverwaltung bewirtschaftet werden. Der Unterschied liegt aber nicht etwa darin, daß die Eingriffsverwaltung dem Prinzip nach an den wirtschaftlichen und sozialen Strukturen, auf denen das Verhalten der Bürger beruhe, nicht interessiert sei, und darum die Abstraktheit der entsprechenden Vorschriften für die Eingriffsverwaltung es erlaube, sowohl die Verwaltungstätigkeit wie auch die Mittelbewirtschaftung weitgehend zu dezentralisieren, während auf der andern Seite der Leistungsverwaltung ein auf die Veränderung von Sozialstrukturen gerichtetes planerisches Moment innewohne, welches entsprechend dem Charakter einer jeden Planung zur Zentralisierung dränge. Der wesentliche Unterschied liegt vielmehr darin, daß bei der Mittelbewirtschaftung der Eingriffsverwaltung ein nur sehr enger und bei der Mittelbewirtschaftung der Leistungsverwaltung ein sehr weiter Spielraum behördlichen Ermessens bei der Entscheidung über die Verteilung der Mittel besteht. Während z.B. im Vollzug des Sozialhilfegesetzes in Erfüllung von Rechtsansprüchen kleine und kleinste Beträge meist ohne einen Ermessensspielraum bei der Entscheidung von den Behörden der unteren Verwaltungsebene bewilligt und ausgezahlt werden, verfügen das Sozialministerium bei Investitionshilfen für Krankenhäuser, Kindergärten und Jugendheimen, das Ministerium für Unterricht und Kultus für Schulbauten, Theater und Kunstförderung, das Landwirtschaftsministerium für Beihilfen der verschiedensten Art und das Ministerium

12) Denkschrift Tz 95

für Wirtschaft und Verkehr für Wirtschaftsförderungszuschüsse oder Straßenbauten über Milliardenbeträge, die durch die Haushaltspläne zur Verfügung gestellt werden, für deren Verteilung in Einzelfällen auch Richtlinien bestehen, auf die die Antragsteller aber keinen gesetzlichen Anspruch haben. Den Ministerien ist demzufolge ein sehr großer Spielraum eigenen Ermessens bei der Sachentscheidung über die Mittel gegeben. Es ist den Ausführungen der Landesregierung sicher auch darin zuzustimmen, daß die genannten Mittelverteilungen entscheidend dazu bestimmt sind, die Gesamtstruktur des Landes zu verändern; ob daraus aber der unbedingte Schluß gezogen werden muß, daß die Mittel in der Regel zentral bei den Ministerien zu bewirtschaften sind, ist sehr zweifelhaft¹³⁾.

Die Änderung der Gesamtstruktur des Landes vollzieht sich zum Beispiel auch darin, daß in den letzten noch nicht kanalisierten Gemeinden das Abwasser aus den Straßenrinnen entfernt und durch Abwasserleitungen zentralen Kläranlagen zugeführt wird; die Wasserversorgung muß so organisiert werden, daß sie mit dem steigenden Wasserverbrauch Schritt hält; dabei sind unwirtschaftliche Einzelanlagen durch Gruppen- oder Kreiswasserwerke abzulösen. Das überörtliche Straßennetz, das die Verbindung der Gemeinden zu den großen Strängen der Autobahnen und den bedeutenden Bundesfernstraßen herstellt, ist ebenfalls Teilbereich der Änderung der Gesamtstruktur des Landes und ebenso die Errichtung von Hauptschulen als Mittelpunktschulen, von berufsbildenden und weiterführenden Schulen. Alle diese beispielhaft herausgegriffenen Teilbereiche der staatlichen Leistungsverwaltung zur Verbesserung der Lebensverhältnisse des Landes müssen ihrer Natur nach aber nicht zentral verwaltet, die Mittel zu ihrer Verwirklichung nicht zentral bewirtschaftet werden.

13) vgl. auch Armbruster, Dokumentation S. 413.

Es ist nicht schwierig für die sich im regionalen Bereich abspielenden Vorgänge der Leistungsverwaltung einheitliche Richtlinien durch die Ministerien aufzustellen, damit eine gerechte und gleichmäßige Verteilung der Mittel für gleichgelagerte Fälle erfolgen kann. Als Beispiele für solche Richtlinien sei auf die Schulbaurichtlinien für Volksschulen¹⁴⁾ oder auf das Rahmenbauprogramm für höhere Schulen¹⁵⁾ hingewiesen. In diesen Richtlinien wird jede nur denkbare Einzelheit des Raumprogramms behandelt¹⁶⁾. Bei jeder Bezirksregierung bestehen ein Schulorganisationsreferat und ein Hochbaureferat mit mehreren Beamten des höheren bautechnischen Verwaltungsdienstes. Trotzdem wird bis heute jeder Entwurf eines Schulneubaues, auch der kleinsten Grundschule, bei der Prüfung des Antrages auf einen Zuschuß aus Landesmitteln vom Ministerium für Unterricht und Kultus erneut überprüft. Es ist keine Seltenheit, daß solche Anträge mehrere Male zur Abänderung (etwa der Ausmaße eines Fahrradraumes oder Aufenthaltsraumes für Fahrschüler) an die Bezirksregierung und von dort wieder an den Schulträger zurückgeschickt werden. Nicht selten prüft das Ministerium durch eine Ortsbesichtigung nach, ob eine kleine Dorfschule in irgend einer Gemeinde einen geordneten Schulbetrieb noch zuläßt oder nicht, obwohl die untere wie die obere Bauaufsichtsbehörde den Altbau für unbrauchbar erklärt haben.

Die gleiche Erscheinung wird auch im Bereich anderer Ministerien angetroffen, etwa bei Finanzierungsentscheidungen über Kindergärten, Sportplätze und Jugendheime; die Reihe läßt sich fortsetzen. Durch die Ermessensentscheidungen im Einzelfall verwandeln sich

14) Richtlinien für den Bau von Volksschulen (RdErl. d.M. f. U.u.K. vom 31. August 1961 - Amtsblatt 1961, S. 409),

15) Anlage zur Zweiten Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes über die öffentlichen höheren Schulen vom 10. Oktober 1960 (GVEl.S. 245).

16) So zum Beispiel, daß die Richtgröße für eine Kleiderablage mit Waschgelegenheit in Verbindung mit Abtorten für Damen und Herren in den Verwaltungsräumen von Aufbaugymnasien 20 qm zu betragen habe(!).

die betreffenden Ministerien in obere Verwaltungsbehörden. Sie müssen in der Folge dieser Wandelung den entsprechenden Personal- und Sachmehraufwand erbringen. Ihre Leitungsfunktionen treten zurück. Die bedenkliche Folge für die staatliche Mittelinstanz besteht aber darin, daß ihre Bedeutung in den Augen der nachgeordneten Behörden absinkt und sie nur noch als eine unnötig hemmende Zwischeninstanz angesehen wird. Wenn die eigentliche Entscheidung über die Finanzmittel doch im Ministerium getroffen wird, so liegt der Wunsch nahe, die eigenen Pläne und Anträge zunächst einmal dort vorklären zu lassen. Hat man dort positive Andeutungen erfahren oder gar die Zusage eines Zuschusses vorab erhalten, so ist die Befassung der nach dem Gesetz zuständigen Bezirksregierung nur noch eine Formsache.

Besonders peinlich und für einen geordneten Verwaltungsablauf unerträglich wird eine solche Verwaltungspraxis dann, wenn das Gesetz der Mittelbehörde Zuständigkeiten auferlegt, bei deren Vollziehung sie Dritte zu oft unpopulären und entscheidenden Maßnahmen zwingen muß, ohne gleichzeitig über die finanzielle Mithilfe des Landes verbindliche Aussagen machen zu können. Ein Beispiel aus dem Bereich der Schulorganisation und Schulfinanzierung soll dies wieder verdeutlichen. Die Bezirksregierungen müssen als Schulorganisationsbehörde die Voraussetzungen für die Schulreform schaffen; sie haben den Gemeinden nahezubringen, die Oberstufen ihrer Volksschulen in anderen Gemeinden zu konzentrieren und sich im Schulverband an dem Neubau der nicht in der eigenen Gemeinde zu errichtenden Hauptschule finanziell zu beteiligen. Oft hat die Gemeinde, an die ein solches Ansinnen gestellt wird, erst vor wenigen Jahren eine neue Schule gebaut und trägt noch schwer am Schuldendienst der dafür aufgenommenen Darlehen. Nunmehr soll sie zu einer neuen finanziellen

Belastung veranlaßt werden. Selbst ohne ihr Einvernehmen - das Gesetz fordert in § 7 Abs. 1 des Volksschulgesetzes nur das "Benehmen" - kann sie in den Schulverband durch staatlichen Organisationsakt der Bezirksregierung eingegliedert werden. Dieselbe Bezirksregierung, der natürlich an der freiwilligen Mitwirkung der Gemeinde gelegen ist, kann dem mit Recht nach der Höhe der auf die Gemeinde zukommenden finanziellen Belastung fragenden Gemeinderat aber keine verbindliche Antwort darauf geben. Sie kann nur versprechen, den Beihilfeantrag des künftigen Schulverbandes dem Ministerium vorzulegen; ob dieses den Antrag in dem betreffenden Jahr überhaupt oder, wenn ja, in welcher Höhe berücksichtigt, darüber kann die mit der Organisationsgewalt ausgestattete Bezirksregierung keine verbindliche Auskunft geben. Es kann sogar eine noch bedenklichere Folge eintreten: Das Ministerium fordert als Voraussetzung für seine Beihilfenentscheidung eine Änderung der von der Bezirksregierung bereits erlassenen Organisationsverfügung etwa in der Weise, daß noch weitere Gemeinden dem Schulverband beizutreten haben. Die Entscheidung über die Finanzbeihilfe wird von der Erfüllung dieser Weisung abhängig gemacht. Damit wird dem Schulträger gegenüber eindeutig demonstriert, daß nicht die Organisationsbehörde, sondern das geldzuweisende Ministerium die eigentliche Organisationsgewalt besitzt.

Diese Beispiele, die ebenfalls wieder - vielleicht nicht in dieser Schärfe - aus der Fondsverwaltung anderer Ministerien fortgeführt werden könnten, zeigen die ganze Problematik des Auseinanderfallens von Organisationszuständigkeit und Zuständigkeit bei der Mittelbewirtschaftung. Organisationsgewalt ohne zumindest eine teilweise Mittelverteilungsmöglichkeit ist zum Bedeutungsschwund verurteilt. Die Auffassung

der Landesregierung (a.a.O.) ist darum geeignet, zu dem Bedeutungsschwund der staatlichen Mittelin-
stanz noch beizutragen.

2. Die Stellung gegenüber den Selbstverwaltungs- körperschaften

Bei der Betrachtung der verwaltungspolitischen Stellung der Bezirksregierungen in ihrem Verhältnis zu den Körperschaften der Selbstverwaltung drängen sich zunächst die gleichen Überlegungen auf, wie sie bei den obenstehenden Erörterungen zum Verhältnis der Ministerialinstanz gegenüber den Bezirksregierungen geführt werden mußten. Zwar sind die Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte, die Ämter, Gemeinden und Zweckverbände keine nachgeordneten Behörden der Bezirksregierungen, aber dennoch besteht die Gefahr, daß "von oben" durch die Staatsaufsicht und - bei der Auftragsverwaltung - durch die Fachaufsicht zu sehr in sie hineinregiert wird. Wenn auch die verwaltungspolitische Schwäche der Stellung der Bezirksregierungen den Selbstverwaltungskörperschaften nicht verborgen bleibt, so gäbe es doch genügend Gelegenheiten, die Selbstverwaltung durch eine allzu straffe Aufsicht einzuengen. Aber im Unterschied zum Verhältnis der Ministerialinstanz gegenüber den Bezirksregierungen haben die Selbstverwaltungskörperschaften wirksamere Mittel, sich gegen eine mögliche Einengung ihrer Befugnisse zur Wehr zu setzen: Sie sind selbständige Körperschaften, die ihren Willen in einer politisch-repräsentativen Weise bilden und verteidigen können, und sie verfügen über eine eigene Mittelbewirtschaftung.

Die politische Repräsentative wird in den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten sowie in den größeren Gemeinden von den politischen Parteien dargestellt, die im Landesparlament ebenfalls, sei es als Regierungsparteien oder in der Opposition

Träger des Volkswillens sind. Oft genug besteht Identität der Persönlichkeiten in den Kommunalparlamenten und im Landtag, und nicht selten sind die leitenden Kommunalbeamten Mitglieder des Landtags. Auf diese Weise können sich Aufsichtsfunktionen umkehren. Rein verwaltungsrechtlich übt die Bezirksregierung zum Beispiel die Kommunalaufsicht über eine kreisfreie Stadt aus, der leitende Beamte dieser Stadt ist aber - vielleicht an maßgebender Stelle - im Landtag an der parlamentarischen Kontrolle der gesamten Landesexekutive beteiligt. Da der Regierungspräsident allgemeiner Vertreter der Landesregierung in seinem Regierungsbezirk ist, werden auch er und seine Verwaltung vom Parlament und damit von den zum Teil aus den Kommunen herkommenden Volksvertretern kontrolliert. Dies muß bei noch so gutem Willen zur Trennung der verschiedenen Funktionen zu ungesunden Entwicklungen im Funktionieren der Verwaltung führen. Aber selbst wenn man diese extremen Fälle außer acht läßt, die sich nur durch eine gesetzlich festgelegte Unvereinbarkeit der entsprechenden Funktionen ganz ausschalten lassen, ergeben sich allein über das Verbindungsglied gleicher politischer Zugehörigkeit zu Parteien, die sowohl im kommunalen wie im staatlichen Bereich an der politischen Willensbildung mitwirken, Verbindungen, die das rein verwaltungsmäßige Verhältnis der staatlichen Mittelbehörde zu den Kommunen verändern können. Darüber sollen unten aber noch gesonderte Erörterungen angestellt werden.

Als zweite Besonderheit ist die eigene Mittelbewirtschaftung der Selbstverwaltungskörperschaften genannt worden. Diese Stellung darf nicht mit dem Hinweis auf die Finanzschwäche der meisten Gemeinden und ihr Angewiesensein auf staatliche Finanzhilfe gering geachtet werden. Denn die Eingänge aus den gemeindeeigenen Realsteuerquellen sind, besonders in industriereichen Städten, nicht unerheblich, und auf der andern

Seite werden die allgemeinen Finanzzuweisungen nach § 1 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes, insbesondere die Schlüsselzuweisungen, nach objektiven Voraussetzungen zugeteilt, so daß die Gemeinden sie wenigstens ungefähr auch in die längerfristige Finanzplanung einbeziehen können. Was die zweckgebundenen Zuweisungen angeht, so fühlen sich wegen der weithin fehlenden Mittelbewirtschaftung bei den Bezirksregierungen die Kommunen den Ministerien meist mehr verbunden als der Mittelinstanz. Es wäre interessant, die Zahl der unmittelbaren persönlichen Rücksprachen oder Ferngespräche kommunaler Repräsentanten bei den die Zweckzuschüsse verteilenden Ministerien mit der Zahl der gleichen Vorsprachen der Bezirksregierungen, die sich auf solche Zuschußan gelegenheiten beziehen, zu vergleichen. Aus dem Gesagten ergibt sich, daß die Problematik des Verhältnisses zwischen der staatlichen Mittelinstanz und den Kommunen durch das relativ große politische Gewicht der kommunalen Repräsentanten auf der einen und das geringe Ausmaß der finanziellen Verfügungsgewalt der Bezirksregierungen auf der anderen Seite gekennzeichnet wird. Es darf allerdings nicht verkannt werden, daß besonders die kleineren Gemeinden in sehr großem Maße auf die fachliche Mitwirkung der Bezirksregierungen angewiesen sind. Ohne die Unterstützung der Wasserwirtschaftsämter wäre zum Beispiel das große Programm der gemeindlichen Wasserversorgung und Kanalisation nicht zu lösen. Auch in bezug auf andere Fachreferate erkennen viele Kommunen, daß ihnen hier eine schnellere und verständigere Mithilfe geboten wird, als dies möglich wäre, wenn das betreffende Verwaltungshandeln von der Ministerialinstanz erbeten werden müßte.

3. Die Stellung gegenüber den Planungsgemeinschaften

Das verwaltungsrechtliche Verhältnis der Bezirksregierungen zu den Planungsgemeinschaften ist durch das Landesplanungsgesetz geregelt: Sie sind obere Planungsbehörde und üben die Aufsicht über die Planungsgemeinschaften aus (§§ 5 und 6 Abs. 1 Ziffer 2 LPlG). Die verhältnismäßig klare gesetzliche Abgrenzung der Aufgaben darf aber nicht dazu führen, die Problematik des Verhältnisses der staatlichen Mittelinstanz zu den sich bildenden neuen Körperschaften zu übersehen. Das Land Rheinland-Pfalz befindet sich erst in der Phase des Entstehens der Regionen und damit der Bildung der Planungsgemeinschaften, so daß aus praktischer Verwaltungserfahrung noch nicht gesagt werden kann, in welcher Richtung sich diese neuen Gebilde regionaler Selbstverwaltung bewegen. Es fehlt nicht an Vorschlägen und Andeutungen hinsichtlich der Entwicklung. Das von Werner Weber dem 45. Deutschen Juristentag in Karlsruhe vorgelegte Gutachten¹⁷⁾ hatte in seiner Fragestellung insbesondere darauf abgehoben, ob die gegenwärtige kommunale und staatliche Struktur der Verwaltung den Anforderungen der Raumordnung entspreche, wie sich Region und Regionalverband auf die Dauer zu der vorhandenen Verwaltungsgliederung in Regierungsbezirke und Landkreise verhalten. Als Ergebnis ist die Überprüfungsbedürftigkeit der überlieferten Verwaltungsbezirkseinteilung festgestellt worden, ohne daß konkrete Vorschläge für eine andere Einteilung gemacht wurden.

Manche der bisherigen Kritiker der Existenzberechtigung der staatlichen Mittelinstanz sahen mit der Entwicklung der Regionen und der in ihr wirkenden Planungsgemeinschaften den Zeitpunkt für gekommen,

¹⁷⁾ Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages
Karlsruhe 1965, Band 1 (Gutachten), Teil 5 S. 58 ff.

die Abschaffung der Bezirksregierungen und ihre Eingliederung in den planerischen Regionalverband zu fordern, der staatliche Mittelinstanz und zugleich Kommunalverband mit der Wahrnehmung aller überörtlichen kommunalen Aufgaben sein sollte¹⁸⁾. Auf die Frage, ob ein irgendwie gearteter Kommunalverband die Aufgaben der Bezirksregierungen voll übernehmen und sie damit überflüssig machen kann, soll hier nicht eingegangen werden. Die wesentliche Fragestellung geht vielmehr dahin, ob die Planung ein integrierender Bestandteil des Verwaltungshandelns ist und ob sie "deshalb in ihrer Organisation fest auf das organische Gerüst der Verwaltung abgestellt sein muß"¹⁹⁾ oder ob sie als ein zu verselbständigender Zweig der Verwaltung organisatorisch eigene Wege gehen soll.

Die Frage ist im Hinblick auf die Aufgaben der staatlichen Mittelbehörde, die Einheit der Verwaltung zu wahren, dahin zu beantworten, daß die Planung in der Hand der staatlichen Verwaltung bleiben muß, wenn sie sich auch bei ihrer Konzeption und in weiten Bereichen der Durchführung der Hilfe andersgearteter Träger bedienen kann. Man muß sich davor hüten, kritiklos die oft gebrauchte Redensart zu übernehmen, die überkommenen Formen staatlicher Verwaltung seien zu unbeweglich, um den Erfordernissen einer lebensnah gestaltenden Planung das Rüstzeug zu leihen. Zwei aus diesen und ähnlichen Redensarten erkennbare irrtümliche Auffassungen können aus der Praxis widerlegt werden: Einmal hat sich die Verwaltung in weiten

18) Vgl. die Andeutung bei Göb, Gesunder Lebensraum für alle. Referat auf dem Kommunalkongreß der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU und CSU Deutschlands am 18./19. Juni 1964, auszugsweise abgedruckt in Kommunalpolitische Blätter 1964, S. 653.

19) So Laux, S. 3.

Bereichen längst von der herkömmlichen Eingriffsverwaltung zur daseinsvorsorgenden Leistungsverwaltung gewandelt, darin eingeschlossen auch die staatliche Mittelinstanz, wovon zum Beispiel der Einblick in die Arbeit der Wirtschaftsförderungsreferate einen Eindruck zu geben vermag, und zum zweiten darf man sich unter "Planung" im Bereich der öffentlichen Verwaltung nichts Falsches vorstellen. Die Planungen der Bürger, der Unternehmen und anderer wirtschaftlicher Zusammenschlüsse und auch der Kommunen sind in ihren Bereichen frei. Die Unternehmerinitiative entscheidet darüber, ob und wo ein neuer Betrieb gegründet werden soll und nicht der Staat oder eine regionale Planungsgemeinschaft. Aufgabe des Staates auf dem Gebiet der Planung ist es, das Land und seine einzelnen Teile so aufzuschließen, und dabei solche Lebens- und Standortbedingungen zu schaffen, daß eine gleichmäßige Entwicklungschance allen Einzelpersönlichkeiten und allen Wirtschaftskräften gegeben wird. Die staatlichen und kommunalen Verwaltungen müssen dabei die sozialen Gemeinschaftsaufgaben tragen, die über die Kraft der Einzelpersönlichkeiten und über den Aufgabenkreis wirtschaftlicher Träger hinausgehen. Planen in diesem Sinne ist eine öffentliche Aufgabe, Planen im Maßstab des Landes und seiner Regionen eine Gemeinschaftsaufgabe von Staat und kommunalen Planungsgemeinschaften, wobei der Staat aus seinen Aufsichts-, Koordinierungs- und Verteilungsaufgaben nicht entlassen werden kann. Es ist schon einmal gesagt worden, daß Schulbau und Sozialpolitik ebenso in der Planung koordiniert werden müssen wie Wirtschaftsförderung, Straßenbau und Sozialpolitik ebenso in der Planung koordiniert werden müssen wie Wirtschaftsförderung, Straßenbau oder Flurbereinigung. Warum sollte bei dieser Aufgabenstellung, die wie keine andere auf die Bündelung in der Bezirksebene angewiesen ist, die staatliche Mittelinstanz ausgeschlossen werden?

Das Gutachten der Landesregierung zum Problem des Verhältnisses der Raumordnung zur Verwaltungsorganisation²⁰⁾ weist zur Begründung der Auffassung der Landesregierung, daß die Verwaltungsvereinfachung und die Raumordnung streng voneinander getrennt bleiben müßten, darauf hin, daß die Entwicklung der Regionen ein sehr dynamischer Prozeß sei, der vor Verwaltungsgrenzen nicht halt machen könne; dies gelte in vielen räumlichen Bereichen selbst für die Landesgrenzen. Es sei daher auch nach dem Gesetz über die Einteilung des Landes in Regionen damit zu rechnen, daß Änderungen der Gebiete der Regionen einträten. Raumbedeutsame Maßnahmen anderer Länder mit weitverzweigtem Verbundsystem könnten in naher Zukunft die Raumordnungsaufgaben im Landesgebiet wieder ändern, und nicht zuletzt wegen der Tatsache, daß die Organisation der Raumordnungsaufgaben nicht mit einem Dauerbestand von Aufgaben rechnen könne, sei es nicht richtig und auch nicht möglich, die Verwaltungsgrenzen mit den Grenzen der Raumordnungsorganisationen ständig in Übereinstimmung zu halten. Diesen Ausführungen ist zuzustimmen; sie charakterisieren das in Frage stehende Verhältnis durch Gegenüberstellung des notwendigen Maßes an Statik des Verwaltungsaufbaues auf der einen und der Dynamik des Planungsgeschehens auf der anderen Seite. Hinzuzufügen ist noch die Bemerkung, daß sich der von der Landesregierung gebrauchte Ausdruck "Statik"²¹⁾ auf den Verwaltungsaufbau und seine Grenzen, nicht aber auf eine Charakterisierung staatlicher Planungstätigkeit bezieht, was Franz Mayer überspitzt so ausdrückt, daß selbst die beste kommunale Planungsgemeinschaft eine noch so schlechte Bezirksplanungsstelle nicht ersetzen könne²²⁾

20) Die Raumordnung im Verhältnis zur Verwaltungsorganisation Bericht der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz an den Vorsitzenden des Sonderausschusses "Verwaltungsvereinfachung", abgedruckt in Dokumentation S. 262 ff.

21) daselbst, S. 273.

22) Franz Mayer, Dokumentation S. 356.

4. Die Stellung gegenüber den staatlichen Sonderbehörden

Die staatlichen Sonderbehörden werden in solche der Landesstufe, der Mittelstufe, der Kreisstufe und der Ortstufe eingeteilt, je nachdem, ob sie für den Bereich des ganzen Landes, für den Bereich eines oder mehrerer Regierungsbezirke, aber nicht des ganzen Landes, für den Bereich eines oder mehrerer Landkreise bzw. kreisfreier Städte, aber nicht für den gesamten Bereich eines Regierungsbezirks, oder nur für den Teilbereich eines Landkreises zuständig sind²³⁾. Für die Erörterung der Stellung der Bezirksregierungen gegenüber den staatlichen Sonderbehörden interessieren hier die Sonderbehörden der Mittelstufe sowie diejenigen der Kreisstufe, welche nicht der dienstlichen Aufsicht der Bezirksregierungen unterliegen.

Die wichtigsten staatlichen Sonderbehörden der Mittelstufe sind: die Wasserschutzpolizei, die Medizinaluntersuchungsämter und Chemischen Untersuchungsämter aus dem Bereich des Ministeriums des Innern; die Wiedergutmachungsämter, Finanzbauämter, Verteidigungslastenämter sowie die Staatlichen Hochbauämter aus dem Bereich des Ministeriums für Finanzen und Wiederaufbau; die Eichämter, die Straßenbauämter mit ihren Straßenmeistereien aus dem Bereich des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr; die Staatliche Landesfachschule für Büchereiwesen in Koblenz, die Staatliche Büchereistelle für die Pfalz in Neustadt, die Pädagogische Zentralbücherei in Koblenz, die Staatlichen Ämter für Vor- und Frühgeschichte in Koblenz, Mainz und Speyer sowie die Gymnasien aller Typen aus dem Bereich des Ministeriums für Unterricht und Kultus; die Versorgungsämter und die Gewerbeaufsichtsämter aus dem Bereich des Sozialministeriums; die Kulturämter sowie die

23) Denkschrift Tz 78.

Landwirtschaftsschulen und Beratungsstellen aus dem Bereich des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten. Es ist in dem hier in Frage stehenden Zusammenhang unerheblich, ob man die eine oder andere dieser Sonderbehörden aus Rationalisierungsgründen zentralisiert, vielmehr kommt es darauf an, festzustellen, welche Sonderbehörden der Mittelstufe der Aufgabe der Bezirksregierungen, einheitliche Verwaltung auf der Bezirksebene zu gewährleisten, durch ihre Existenz entgegenstehen und in welchem Ausmaße. Generell sind das die Behörden, ohne deren Einbeziehung in die Koordinationstätigkeit der allgemeinen Landesverwaltung die Arbeit der entsprechenden Referate der Bezirksregierungen nur Stückwerk bleibt.

Aus dem Bereich des Innenministeriums tritt das genannte Problem in der Mittelstufe nicht auf, da die Gesundheitsämter, Veterinärämter und Katasterämter den Bezirksregierungen dienstlich unterstellt sind²⁴⁾. Auch bei den Sonderbehörden des Ministeriums für Finanzen und Wiederaufbau tritt der einheitsschädigende Effekt nicht auf, da die einzigen Behörden, die nicht eng begrenzte Sonderaufgaben wahrnehmen, nämlich die Staatlichen Hochbauämter, der Dienst- und Fachaufsicht der Bezirksregierungen unterstehen. Der einheitswährenden Funktion der Bezirksregierungen stehen erheblich die Sonderbehörden der Straßenbauverwaltung aus dem Bereich des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr sowie die Sonderbehörden der Landeskulturverwaltung aus dem Bereich des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten entgegen. Es wäre nicht dagegen einzuwenden, wenn diese Behörden unter Leitung

24) Die Eingliederung dieser Behörden in die Landratsämter als Einheitsbehörde der Unterstufe wäre wünschenswert. Die Begründung der Denkschrift (Tz 78 Nr. 7), daß eine Eingliederung nur bei einer Kommunalisierung der Landratsämter ernstlich zu erwägen sei, leuchtet nicht ein. Die umgekehrte Schlußfolgerung bietet sich an: weil die Landratsämter staatliche Behörden sind, kann sich die Eingliederung staatlicher Sonderbehörden der Kreisstufe besonders gut vollziehen.

eines dem Regierungspräsidenten dienstlich unterstellten Leiters eine weitgehende fachliche und organisatorische Selbständigkeit behielten; diese bestände zum Beispiel allein schon in der Nichtidentität des Behördensitzes bei einer Aufteilung der Regierungsbezirke in mehrere Straßenbauamts- und Kulturamtsbereiche. Was jedoch die Koordinierung dieser Sonderbehörden mit der allgemeinen Landesverwaltung der Mittelstufe so erschwert, ist ihre Nichteinbeziehung in die Dienstaufsicht der Bezirksregierungen. Dem kann bei der Straßenverwaltung nicht entgegengehalten werden, daß die Bezirksregierungen nach § 51 des Landesstraßengesetzes obere Straßenaufsichtsbehörden sind und auch nicht, daß sich der Regierungspräsident durch Koordinationsgespräche mit den Leitern der Straßenbauämter und Kulturämter jederzeit über den Stand der Planungen in den jeweiligen Bereichen unterrichten lassen kann. Die Unterrichtsmöglichkeit genügt nicht; um der Einheit der Verwaltung willen muß es der allgemeinen Verwaltung der Mittelstufe durch Organisationsvorschriften ermöglicht werden, bereits im Planungsstadium die Verwaltung jener Bereiche mit den Zielen der allgemeinen Landesverwaltung in Einklang zu bringen. Es widerspricht sinnvollem Verwaltungshandeln, wenn etwa die Kulturverwaltung die Dringlichkeit gemeindlicher Flurbereinigungen nach anderen Maßstäben bemißt als der Regierungspräsident. Mit Einheit der Verwaltung auf der Bezirksebene hat es zum Beispiel nichts zu tun, wenn eine Straßenplanung das einzige Waldgebiet einer mittleren Stadt zerschneidet, in einem Erörterungstermin die Bezirksregierung als Obere Naturschutzbehörde erhebliche Einwendungen dagegen erhebt, diese Einwendungen aber mit dem Hinweis auf die fortgeschrittene Planung und die erhebliche Verzögerung des Baubeginns der Straße bei einer an sich möglichen Planänderung abgetan werden. Schon allein wegen der Eigenschaft der Bezirksre-

gierungen als obere Landesplanungsbehörde ist die unmittelbare Unterstellung der Kulturämter und Straßenbauämter unter die jeweiligen Fachministerien geeignet, die Koordinationsfunktion der Bezirksregierungen erheblich zu beeinträchtigen.

Schließlich ist die Nichteingliederung der Landwirtschaftsschulen und Beratungsstellen in die allgemeine Landesverwaltung der Mittelinstanz und unteren Instanzen eine Lücke in der einheitlichen Behördenorganisation. Als Schulen könnten diese Behörden von den Schulabteilungen der Bezirksregierungen beaufsichtigt und ihre Tätigkeit koordiniert werden. Weshalb hinsichtlich der Beratungstätigkeit eine Eingliederung problematisch sein soll, wie die Landesregierung glaubt²⁵⁾, ist nicht einzusehen; das Gegenteil ist richtig: die Beratungs-, Förderungs- und Schulungsaufgaben der Landratsämter, der Bezirksregierungen und der Landwirtschaftsschulen und Beratungsstellen sind Teil einer einheitlichen Verwaltungspolitik und müßten koordiniert werden.

Dagegen ist der Umstand, daß bei den Bezirksregierungen - außer einigen Zuständigkeiten in der Abwicklung des Haushalts - eine Verwaltung der Angelegenheiten der höheren Schulen nicht besteht, kein Problem, das der Einheit der Verwaltung auf Bezirksebene abträglich wäre. Dadurch, daß die Landkreise und kreisfreien Städte Bau- lastträger der höheren Schulen sind, kommt von daher ein dynamisches Element in die Bildungsplanung, die von der Bezirksregierung auf Grund ihres allgemeinen Verwaltungsauftrags koordiniert und gegenüber der Ministerialinstanz vertreten werden kann.

5. Die Stellung gegenüber der politischen Repräsentanz
Die Bezirksregierungen haben keine politische Repräsentanz auf Bezirksebene, da sie dezentralisierte Staatsbehörde, nicht aber gleichzeitig Verwaltungsbehörde einer Körperschaft sind. Die Vorteile dieser verwaltungspolitischen Stellung liegen darin, daß sie²⁵⁾ Denkschrift Tz 83 cc).

im Verwaltungshandeln weniger gebunden sind und die Erschwernisse des Zusammenwirkens mit einem Repräsentativorgan entfallen. Trotzdem ist die Bezeichnung der Bezirksregierungen als "bel étage"²⁶⁾ unzutreffend. Damit sollte nämlich ausgedrückt werden, daß das Verwalten in der Mittelstufe wegen der gleichgroßen Distanz sowohl vom kommunalpolitischen wie vom landespolitischen Geschehen angenehm sei. Unzutreffend ist diese Einschätzung deshalb, weil die Nachteile dieser Zwischenstellung im politischen Raum nicht genügend berücksichtigt werden. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Mittelinstanz in Gefahr ist, von den gleichen politischen Kräften - oft bis zur Identität der Repräsentanten - auf der kommunalen wie auf der Landesebene umklammert zu werden. Diese Gefahr besteht, wenn sie auch nicht dramatisiert werden soll: denn oft genug ist die Intervention der politischen Kommunalrepräsentanz bei der Landesregierung der Anlaß dazu, eine Verwaltungsangelegenheit der Mittelinstanz zur Entscheidung in die Ministerialinstanz anzuziehen, was durch das Übergewicht der Mittelverwaltung bei den Ministerien noch verstärkt wird. Verwaltungsrechtlich gesehen ist der Landtag durch die unmittelbare Verantwortlichkeit des Regierungspräsidenten gegenüber der Landesregierung die politische Repräsentanz auch der staatlichen Mittelinstanz. Wenn die Arbeit der Bezirksregierungen nicht so sehr und nicht so oft im Brennpunkt parlamentarischer Anfragen oder Diskussionen steht, so ist dafür nicht so sehr die Distanz vom Parlament als vielmehr die Art und Weise der Verwaltung der Mittelinstanz die Ursache, da sie sich, eben weil die öffentliche Diskussion auf der eigenen Ebene fehlt, mehr im Stillen vollzieht.

26) Die Quelle für diesen in der Praxis oft gebrauchten Ausdruck ist nicht bekannt.

II. Die Struktur

1. Monokratische, nichtkollegiale Verwaltung

Die Bezirksregierungen sind bürokratisch-monokratische Behörden, d.h. der Regierungspräsident trägt allein die letzte Verantwortung für das Verwaltungshandeln gegenüber der Landesregierung. Er kann diese Verantwortung nicht durch Hinweis auf die Mitwirkung eines Kollegiums bei der Entscheidungsbildung auf eine breitere Basis verlagern. Wie bei der Beschreibung der Willensbildung innerhalb der Bezirksregierungen bereits gesagt worden ist, ist die ganze Behörde durch eine Stufenleiter von Verantwortlichkeiten auf den Behördenchef hin ausgerichtet. Der Referent bezieht die Verantwortlichkeit der Sachbearbeiter in die eigene ein, der Abteilungsleiter ist für Referenten und Sachbearbeiter mitverantwortlich, und schließlich trägt die letzte Verantwortung der Regierungspräsident für eine nicht unbeträchtliche Zahl von Bediensteten²⁷⁾ und für einen fast erdrückenden Umfang sachlicher Zuständigkeiten.

Es fragt sich, ob diese Aufgabe nicht die Kraft eines einzelnen leitenden Verwaltungsbeamten übersteigt. Dies wird nicht der Fall sein, wenn das Instrumentarium der straffen Gliederung der Verantwortungsbereiche richtig funktioniert. Der Regierungspräsident kann letztlich zwar nicht für die sachliche Richtigkeit und Zweckmäßigkeit aller Verwaltungstätigkeit seiner Behörde bürgen. Er ist aber sicher auch persönlich dafür verantwortlich zu machen, wenn ein sachlicher Fehler dadurch entsteht, daß die Behörde fehlerhaft organisiert ist. Der Regierungspräsident muß sich auf die Zuverlässigkeit wenigstens der Inhaber der Schlüsselpositionen seines Hauses verlassen können; dies sind der Regierungsvizepräsident, die Abteilungsleiter, der Organisationsreferent und diejenigen Referenten, von denen nicht selten

27) Im Durchschnitt etwa 300 Bedienstete.

schnelle Entscheidungen mit großer Auswirkung abgefordert werden, wie z.B. vom Kommunalreferenten. Es ist daher wichtig, daß der Regierungspräsident bei der Besetzung dieser Schlüsselpositionen ein entscheidendes Wort mitzureden hat, und nicht eine irgendwie geartete Versetzungsarithmetik der Ministerien die erste Rolle spielt. So schwierig die Rolle des Regierungspräsidenten durch das System der monokratischen Behördenstruktur auch erscheinen mag, so ist sie doch eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Ausübung der Bündelfunktion der staatlichen Mittelinstanz. Gerade bei gegensätzlichen Positionen innerhalb der eigenen Verwaltung, hervorgerufen durch getrennt ankommende Regierungserlasse der sachlich voneinander getrennten Ministerien, bedarf es der klaren, auf das Interesse der Gesamtverwaltung ausgerichteten Entscheidung des Regierungspräsidenten.

Es wäre im übrigen falsch, die sehr stark auf die Person des Regierungspräsidenten zugeschnittene einheitswahrende Rolle insofern falsch zu bewerten, als man aus seiner Koordinierungsfunktion den Schluß zöge, er habe in seinem Bezirk eine stärkere Stellung als der jeweilige Ressortminister. Das hieße, den grundsätzlichen Unterschied der Leitungsaufgaben des Ministeriums von den Verwaltungsaufgaben des Regierungspräsidenten zu übersehen. Je mehr sich die Ministerien auf die Leitungsaufgaben beschränken, desto mehr wächst dem Regierungspräsidenten die Aufgabe zu, die verschiedenen Regierungsleitlinien zu bündeln und daraus eine einheitliche Verwaltungspolitik für seinen Bezirk zu begründen. Käme es zu wesentlich divergierenden Leitlinien der Ministerien in Grundsatzfragen der Landespolitik, so hätte selbstverständlich der Regierungspräsident nicht die Entscheidung darüber, welche der verschiedenen Auffassungen er als richtig annimmt; in diesem Fall bestände seine Aufgabe vielmehr darin, vor einer Umwandlung der ministeriellen

Leitlinien in konkretes Verwaltungshandeln den Anstoß zur Klärung der Grundsatzfragen beim Ministerpräsidenten zu geben, der für die Richtlinien der Landespolitik und damit auch für die Koordinierung auf der Ebene des Landes verantwortlich ist. Wird dagegen durch die Ministerien in die Mittelbehörden hineinverwaltet, so verwischt sich die klare Trennung von Regierungs- und Verwaltungsfunktionen; der Regierungspräsident muß unter Umständen seine eigene Auffassung gegenüber den auf ministeriellen Einzelweisungen aufgebauten Meinungen seiner Fachreferenten zu rechtfertigen suchen. Die Beurteilung der Struktur der monokratischen, nichtkollegialen Verwaltung der Bezirksregierungen hängt somit entscheidend von der Trennung der Regierungsaufgaben der Ministerialinstanz von den Verwaltungsaufgaben der staatlichen Mittelinstanz ab.

2. Das Problem der Technisierung der Verwaltung

Die moderne Verwaltung erfordert heute auch in der staatlichen Mittelinstanz den Einsatz von Fachpersonal aller Art. Gerade die Fachleute der Bezirksregierungen ermöglichen auch die Beratung und Betreuung der unteren Behörden, die sich den entsprechenden Stab an Fachkräften nicht leisten können, weil diese auf Gemeinde- oder Kreisebene nicht ausgelastet wären. Insbesondere die Probleme der Raumordnung erfordern fachlich-wissenschaftliche Untersuchungen, die selbst von den Bezirksregierungen oder künftig von den Regionalen Planungsgemeinschaften an Fachinstitute weitergegeben werden müssen. Schließlich wird sich die elektronische Datenverarbeitung ihren Platz auch in der Verwaltung erobern. Dabei ist nicht nur an die Berechnung von Löhnen, Gehältern, Beihilfen und anderer, auf gesetzlich festgelegten Daten basierender Zahlungen zu denken. Die Berechnung von Verkehrsfrequenzen, die Fortschreibung einmal erstellter Planungen, die Feststellung gewisser Gesetzmäßigkeiten der Entwicklung auf vielen Lebens-

und Verwaltungsgebieten wird den Fachleuten mit Hilfe der Elektronentechnik zufallen. Das Ausmaß der Technisierung der Verwaltung ist nicht abzusehen.

Die Frage ist, wie sich die staatlichen Mittelbehörden mit ihrer Aufgabe, die Einheit der Verwaltung in ihren Bezirken herzustellen, dieser Entwicklung anpassen werden. Ihre Struktur wird nicht unberührt bleiben. Man wird zweckmäßigerweise eine Reihe von Aufgaben, die sich wegen der Möglichkeit der Behandlung durch die elektronische Datenverarbeitung für eine Zentralisierung eignen, abgeben können. Es könnte zum Beispiel eine Bezirksregierung mit derartigen zentralen Aufgaben betraut werden, wie dies heute schon für einige Aufgaben (z.B. für die Restaufgaben der Preisüberwachung) der Fall ist. So ist es denkbar, daß künftig nicht mehr bei jeder Bezirksregierung eine Regierungshauptkasse besteht.

Abgesehen von solchen Zentralisierungen, die zur Rationalisierung und Verbilligung der Verwaltung beitragen, wird aber ein Kern von Aufgaben, insbesondere die Bündelungsaufgabe der Bezirksregierungen, bestehen bleiben müssen. Es ist ein Irrglaube, daß eines Tages die Maschinen und ihre wissenschaftlich geschulten Bediener die öffentliche Verwaltung beherrschen werden²⁸⁾. So lange die Politik von Menschen gemacht wird, so lange es eine Selbstverwaltung auf Orts- und Kreisebene gibt, so lange werden auch die Koordinationsaufgaben in der Mittelinstanz von Menschen wahrgenommen werden müssen.

Es fragt sich aber, ob im Zeitalter der Technisierung der Verwaltung die vielfältigen Aufgaben der Bezirksregierungen mit dem Zuschnitt auf den für alles verantwortlichen Regierungspräsidenten bewältigt werden

28) vgl. Duppré, Sachverstand und Verantwortung - Werden wir richtig verwaltet? in Frankfurter Allgemeine Zeitung 1967, Nr. 56, S. 11 f.

können. Muß der Regierungspräsident nicht mehr Fachmann und Technokrat als Verwaltungsmann sein? Die Frage so stellen, heißt, das Wesen der Verwaltung falsch beurteilen: Der Regierungspräsident, seine Abteilungsleiter und Referenten, die ihm unterstellten Landräte und Amtsleiter sind, wenn ihre Auswahl richtig erfolgte, selbst Fachleute, nämlich Verwaltungsfachleute. Es ist einfach falsch, die durch Studium, Berufsausbildung und berufliche Erfahrung des Verwaltungsbeamten, insbesondere des leitenden Verwaltungsbeamten, erworbenen Eigenschaften und Kenntnisse als nicht fachmännisch anzusehen. Der Regierungspräsident wird es zwar seinen Bau-, Wasser- und Verkehrstechnikern überlassen müssen, ob eine Brückenplanung nach den anerkannten Regeln der Technik richtig ist, die Elektronik mag auch noch helfen, den entsprechend dem Verkehrsstrom richtigen Standort zu bezeichnen. Aber selbst wenn alle Berechnungen der Wissenschaft vorliegen, muß einer entscheiden, ob es in der gegenwärtigen finanziellen Situation richtig ist, die Brücke zu bauen, ob sie, so technisch richtig und rationell sie auch geplant sein mag, nicht das Landschaftsbild so erheblich stört, daß sie - selbst auf Kosten anderer wissenschaftlicher Gesichtspunkte - eine andere Form oder einen zwar immer noch guten, aber nicht den verkehrstechnisch optimalen Standort erhält. Die Kunst der Abwägung der Gesichtspunkte und auch die Einkalkulierung verwaltungspolitischer, d.h. menschlicher Motive und Eigenwilligkeiten, des Lokalstolzes und der vielen anderen politischen Unwägbarkeiten, ist die Kunst des Verwaltungsfachmanns. Dies ist sein Sachverstand, gepaart mit der Verantwortung, welche die Verantwortung für den Sachverstand der Mitarbeiter in Teilbereichen mit umfaßt²⁹⁾.

Es ist also nicht festzustellen, daß sich der Aufgabenkreis für den Verwaltungsfachmann mit der Zunahme

29) Duppré, a.a.O.

der Technisierung weiter Verwaltungsbereiche einengt; er wird im Gegenteil weiter, wenn sich im Gesamtbild der Verwaltung der Mittelinstantz in Zukunft auch vieles ändern wird. Im übrigen sind der Verwissenschaftlichung der Verwaltung Grenzen gesetzt; diese liegen im menschlichen Bereich. Man kann zum Beispiel die Auszahlung der Versorgungsbezüge der staatlichen Verwaltungen zentralisieren; dennoch muß in erreichbarer Nähe des Wohnsitzes der Versorgungsempfänger eine Stelle vorhanden sein, welche die in Geschäfts- und Verwaltungsdingen meist ungeschickten alten Antragsteller und Antragstellerinnen berät, wenn sie mit dem schematischen Auszug eines Beihilfe- oder Versorgungsbescheides nicht zurecht kommen.

DRITTER HAUPTTEIL: MÖGLICHKEITEN DER STÄRKUNG DER STAAT-
LICHEN MITTELINSTANZ ZUR BESSEREN VER-
WIRKLICHUNG DER EINHEIT DER VERWALTUNG
AUF BEZIRKSEBENE

I. Stärkung der eigenen Instanzlichkeit

1. Verbot des Selbsteintritts der Ministerien

Aus den oben angestellten kritischen Erörterungen über die verwaltungspolitische Stellung und die Struktur der Bezirksregierungen ergeben sich viele Vorschläge zur Stärkung der Mittelinstanz von selbst. So kann sie die Einheit der Staatsverwaltung auf der Bezirksebene nur dann herstellen, wenn sie von den Ministerien als eigene Instanz, und zwar in der Regel als eigentliche obere Verwaltungsinstantz, beachtet und geachtet wird.

Dies bedeutet praktisch, daß die Ministerien alle an sie herangetragenen Ansinnen, Entscheidungen, die in die Kompetenz der Bezirksregierungen fallen, selbst zu treffen oder den Bezirksregierungen Einzelweisungen zu erteilen, zurückweisen. Sie werden solche Eingaben nach Prüfung der Zuständigkeit an die Bezirksregierungen zur zuständigen Erledigung verweisen und dem mündlich oder fernmündlich vorsprechenden Bittsteller den Rat geben müssen, sich an die zuständige Bezirksregierung zu wenden. Dieses Verfahren wird in der Regel auch praktiziert; es sind aber die Ausnahmen, die auffallen und dazu beitragen, den Wert der eigenen Instanzlichkeit der Bezirksregierungen zu mindern. Beschwerzt sich jemand gegen einen bereits getroffenen Verwaltungsakt der Bezirksregierung, so ist er auf das Rechtsmittel des Widerspruchs hinzuweisen.

Davon sind allerdings die Fälle zu unterscheiden, in denen Dienstaufsichtsbeschwerden nicht wegen der eigentlichen Sachentscheidung der Mittelin-

stanz, sondern wegen der Art und Weise der Behandlung der betreffenden Personen oder Sachen bei den Ministerien geführt werden. Hier wird das Ministerium als vorgesetzte Dienstbehörde den Einzelfall prüfen und, falls die vorgetragene Angelegenheit Gewicht hat, selbst einen entsprechenden Bescheid erteilen. Im Interesse der Selbstachtung der Staatsverwaltung wird das Ministerium eine sachliche Beurteilung der Angelegenheit dem Beschwerdeführer gegenüber aber erst dann abgeben, wenn die Bezirksregierung dazu gehört worden ist. Auch diese Verwaltungspraxis ist bei den Ministerien selbstverständlich, und auch hier sind es nur die Ausnahmefälle, die besondere Bedeutung erhalten.

Schließlich sollten die Ministerien von ihrem Verordnungsrecht und der Möglichkeit genereller Weisungen durch Ausführungserlasse sparsamer Gebrauch machen. Wird nämlich jede Einzelheit beim Gesetzesvollzug durch solche Anweisungen im voraus geregelt, so verengt sich der Entscheidungsspielraum der eigentlich zuständigen Verwaltungsbehörde so sehr, daß von der eigenen Instanzlichkeit wenig übrig bleibt, auch wenn begrifflich ein Selbsteintritt der oberen Instanz nicht vorliegt¹⁾.

1) vgl. Fußnote 16 im ZWEITEN HAUPTTEIL.

2. Umverteilung von Aufgaben; insbesondere: Zuweisung eigener Mittelbewirtschaftung

Es ist nicht zu bestreiten, daß bei der gegenwärtigen Zuständigkeitsverteilung viele Aufgaben in der Ministerialinstanz zurückbehalten werden, die als Verwaltungsaufgaben den staatlichen Mittelbehörden überwiesen werden könnten. Andererseits könnte die Mittelinstanz einige Bereiche an die Verwaltung der unteren Behörden abgeben. Die Landesregierung hat in ihrer Denkschrift²⁾ eine Fülle von Aufgaben genannt, die aus der Ministerialinstanz auf die Bezirksregierungen verlagert werden könnten. Eine Überprüfung, ob die Verlagerung ausreichend ist, um eine klare Trennung zwischen den Aufgaben der Ministerien als oberster Leitungs- und Beaufsichtigungsinstantz und den eigentlichen Verwaltungsaufgaben der Mittelinstanz herbeizuführen, kann sich nicht mit den Einzelheiten eines solchen Verlagerungskatalogs beschäftigen; sie darf nicht kasuistisch, sie muß vielmehr funktional sein. Angesichts der Notwendigkeit einer funktionalen Betrachtung des Problems ergeben sich aus der kasuistischen Methode, die die Landesregierung in ihrer Denkschrift anwendet, allerdings einige Rückschlüsse auf die Grundhaltung, die diese Aufzählung bestimmt. So glaubt die Landesregierung (Denkschrift Tz. 104) als Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung vorschlagen zu sollen, daß die Entscheidung über die Aussonderung unbrauchbarer Dienstfahräder der Vollzugspolizei den Bezirksregierungen übertragen werden soll. Noch interessanter ist die Begründung für den Vorschlag, die Gewährung von Zuschüssen an Vereine und Gruppen, die zu kulturellen Veranstaltungen ins Ausland fahren oder ausländische Gäste empfangen, insoweit auf die Mittelinstanz zu übertragen, weil "es sich dabei um Vorhaben von lokaler Bedeutung handelt" (a.a.O.)

Entscheidend dafür, ob die Abgrenzung der Aufgabengebiete von Ministerialinstanz und Mittelinstanz

2) Denkschrift Tz. 85 - 115.

sachlich richtig ist oder nicht, sind die tragenden Gesichtspunkte, die für die Zuweisung hierhin oder dorthin maßgebend sind. Dabei liegt wegen des anerkannten Grundsatzes der Trennung von Regierungs- und Verwaltungsaufgaben eine gewisse Beweislast bei dem, der die ministerielle Zuständigkeit in Verwaltungssachen für sich in Anspruch nimmt. Unter diesen funktionalen Gesichtspunkten sollten die Ministerien nur die Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, die folgende Materien betreffen:

- a) Angelegenheiten, bei denen Entscheidung und verwaltungsmäßige Abwicklung in einer Hand bleiben müssen,
- b) Verwaltungsaufgaben, die sich zwangsläufig aus der Beaufsichtigung der nicht der Aufsicht der Bezirksregierungen unterstehenden Behörden ergeben,
- c) Verwaltung der finanziellen Mittelbewirtschaftung, soweit diese bei den Ministerien verbleiben muß und
- d) Verwaltungsaufgaben, die sich zwangsläufig aus der obersten Aufsichtstätigkeit der Ministerien über alle nachgeordneten Behörden ergeben.

Zu a): Zu den zuerst genannten Angelegenheiten gehören insbesondere Aufgaben einmaliger Art, die für das ganze Land Bedeutung haben oder die in ihrem Umfang besonders hervorragend sind. So werden der Bau einer weiteren Universität, weiterer pädagogischer Hochschulen, die Errichtung einer technischen Hochschule, der Bau eines Atomkraftwerks, großangelegte Unterstützungsaktionen einmaliger Art für einen besonders bedrohten Industriezweig oder die Erschließung einer neuen Energiequelle von Bedeutung für das ganze Land im Entscheidungsstadium und in der verwaltungsmäßigen Ausführung in der Hand des jeweiligen Fachministeriums bleiben müssen. Die beispielhaft aufgezählten Ange-

legenheiten verbieten der Natur der Sache nach eine Dekonzentrierung, da sie in sich landeszentrale Bedeutung haben. Insoweit kann den Darlegungen der Landesregierung zum Charakter dieser Aufgaben zugestimmt werden³⁾. Es kann entgegen ihrer Auffassung aber nicht vom Regelfall der Nichtbeschäftigung der Ministerien mit Verwaltungsaufgaben immer schon dann abgewichen werden, wenn die Entscheidungen der Verwaltung im engen Benehmen mit Verbänden und Organisationen getroffen werden müssen, und diese Institutionen ihrerseits nicht zu einer Dekonzentrierung bereit sind. Denn abgesehen davon, daß auch die Verbände und Organisationen auf Landesebene meist Untergliederungen aufzuweisen haben, ist nicht einzusehen, weshalb sich ein Interessenverband über eine Maßnahme, die sich der Natur der Sache nach auch regional regeln läßt, nicht mit einer Bezirksregierung auseinandersetzen soll⁴⁾.

Zu b): In Rheinland-Pfalz existieren zahlreiche Sonderbehörden, die für den Bereich des ganzen Landes zuständig sind. Diese Sonderbehörden können meist nicht in die Verwaltung einer Bezirksregierung eingegliedert werden, da sie derart spezielle Aufgaben haben, daß nicht mehr von einer Zugehörigkeit zur allgemeinen Landesverwaltung gesprochen werden kann. Dabei gibt es allerdings die Möglichkeit, daß wenigstens Teilbereiche dieser Behörden in die allgemeine Landesverwaltung übernommen werden können, wie zum Beispiel die Personalbewirtschaftung; in diesen Fällen könnte eine Bezirksregierung mit der Verwaltung zentral für das ganze Land beauftragt werden. Wo dies aber insbesondere hinsichtlich der fachlichen Aufsicht nicht möglich ist (z.B. bei der Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz oder dem Geologischen Landesamt), bleibt kein anderer Weg, als die Dienst-

3) Denkschrift, Tz. 84.

4) so auch Armbruster, Dokumentation, S. 414.

und Fachaufsicht unmittelbar und voll durch die Ministerien auszuüben.

Zu c): Es ist bei der kritischen Erörterung der verwaltungspolitischen Stellung der Bezirksregierungen bereits ausgeführt worden, daß ohne eine weitgehende Verbindung von Verwaltungsbefugnis und eigener Mittelbewirtschaftung die Stellung der Bezirksregierungen als einheitswahrende staatliche Mittelinstanz erheblich geschwächt wird. Es fragt sich daher, inwieweit nach dem Grundsatz der funktionalen Trennung von Regierungs- und Verwaltungsfunktionen die Mittelbewirtschaftung bei den Ministerien verbleiben soll. Eine Forderung dahin, daß der Umfang der Mittelbewirtschaftung voll dem Umfang der Verwaltungs- und Organisationsaufgaben der Bezirksregierungen entsprechen müsse, wäre unrealistisch, da es einmal sehr schwer wäre, die Mittel entsprechend der Aufgabenstellung gerecht auf die Bezirke aufzuteilen, und zum anderen eine derart radikale Lösung die Ausgleichsfunktion der Landesregierung für das Landesganze erheblich schwächte. Denn mit der obersten Leitung muß die Möglichkeit, die Grundzüge der Verwaltungspolitik auch finanziell lenken zu können, verbunden bleiben. So sehr die Auffassung der Landesregierung abzulehnen ist, daß bei den Verwaltungsaufgaben, die auf Änderungen der Strukturen des Wirtschafts- und Sozialwesens im Rahmen der Leistungsverwaltung hinzielen, grundsätzlich die Mittelbewirtschaftung von der Sache her zentralisiert bleiben müsse ⁵⁾, so unrichtig wäre es auch, die gesamte Mittelbewirtschaftung zu dekonzentrieren. Es gibt aber Förderungsaufgaben der Leistungsverwaltung, die sich sehr wohl für eine regionale Steuerung eignen. Auch wenn das Gesamtprogramm durch die Ministerien auf Grund der politischen Entscheidungen des

5) Denkschrift, Tz. 95.

Parlaments beschlossen wird, muß den Mittelbehörden die Möglichkeit des innerregionalen Ausgleichs gegeben werden. Wird ihnen diese Möglichkeit durch Vorenthaltung der eigenen Mittelbewirtschaftung genommen, so können sie ihrer Funktion, die Einheit der Verwaltung auf Bezirksebene herzustellen, nicht oder nicht in vollem Umfange gerecht werden. Aus dieser Erkenntnis ist die Konsequenz zu ziehen, daß den Bezirksregierungen ein Teil der bereitgestellten Haushaltsmittel zu eigenen Bewirtschaftung zu übertragen ist.

Es kann nicht übersehen werden, daß es schwierig wird, den Verteilungsschlüssel gerechterweise zu ermitteln. Die Größe der Bezirke, die Zahl ihrer Einwohner, ihrer Gemeinden, ihrer Schulkinder, die durchschnittliche Steuerkraft, diese statistischen Daten sind keine unbedingt schlüssigen Ausgangswerte für gerechte Verteilungsschlüssel in den jeweiligen Teilbereichen der Förderung. Sollen schwach entwickelte Gebiete gefördert, Ballungsgebiete aber nicht noch verdichtet werden, so müssen Ausgangsdaten und Zuteilungsmasse meist umgekehrt proportional sein: so werden für eine Region mit wenig entwickelten überregionalen Fernstraßen mehr Mittel für die Verkehrserschließung zur Verfügung gestellt werden müssen als für Räume, die zwar eine größere Verkehrsdichte aufzuweisen haben, aber gerade deshalb durch ein Ableiten des Verkehrs in weniger erschlossene Räume entlastet werden sollten. Beim Schulbau helfen die ermittelten Zahlen schon eher, ein gerechtes Verteilungssystem zu finden. Es ist berechenbar, wie viele Hauptschulen in einem Regierungsbezirk neu zu errichten sind und wieviele Grundschulen neugebaut werden müssen. Hier und auch beim Aufbau des berufsbildenden und weiterführenden Schulwesens können Entwicklungspläne für das ganze Land aufgestellt werden mit dem Ziel, die Dichte der Bildungseinrichtungen in den verschiedenen

Landesteilen auszugleichen. Es können nach einem Landesprogramm - etwa entsprechend dem Zahnjahres-Ausbau- und Finanzierungsprogramm für Volksschulen und Realschulen in Rheinland-Pfalz - den Bezirken die jährlichen Bauleistungen etwa in der Weise vorgeschrieben werden, daß sie ein Zehntel des angemeldeten und anerkannten Programms erfüllen; in diesem Fall sollte ihnen ein pauschalierter Betrag je programmierter Einheit zur Verfügung gestellt werden. Denn jetzt erst, bei der Erfüllung des Programms auf Bezirksebene, beginnt die ministerielle Regierungstätigkeit sich in Verwaltungstätigkeit umzuschlagen. Jetzt muß die Bezirksregierung entscheiden, welche von mehreren antragstellenden Schulverbänden diejenigen sind, die aus den vorhandenen Mitteln zuerst gefördert werden müssen, weil hier die Verhältnisse am meisten auf Abhilfe drängen, und welche Projekte noch ein Jahr zurückgestellt werden können. Jetzt kann die Bezirksregierung die Wirksamkeit ihrer Organisationsgewalt und ihrer Koordinierungstätigkeit zeigen: entschlußfreudige Gemeinden, die auf ihre Initiative hin den Schulverband ohne Schwierigkeiten gebildet und sich bereit-erklärt haben, für die modernen Bildungseinrichtungen genügend Eigenmittel bereitzustellen, können durch Zuweisung des Zuschusses in ihrer Politik bestätigt, solche, die Schwierigkeiten gemacht haben und sich dann aber noch schnell und ohne voll ausgereifte Pläne bei der Zuschußverteilung vordrängen, können zurückgewiesen werden.

Bei der Ausstattung der Gemeinden mit Wasserversorgungs- und Kläranlagen ist das gleiche System möglich. Vorausgehen muß stets ein Bedarfs- und Entwicklungsplan als Anhaltspunkt für den Finanzierungsplan und den Finanzierungsschlüssel. Es sollten aber die Bezirksregierungen sein und nicht das Fachministerium, von wo aus entschieden wird, ob in dem betreffenden Bezirk die Maßnahme der einen oder der

anderen Gemeinde zuerst bezuschußt und damit auch zuerst begonnen wird. Bei Förderungsmaßnahmen für gewerbliche Betriebe, bei der Strukturverbesserung der Landwirtschaft und bei der Förderung des Fremdenverkehrs kann das gleiche Prinzip angewandt werden.

Die Verteilungsschlüssel bei den einzelnen Bereichen staatlicher Förderung im Rahmen der Leistungsverwaltung mögen aber noch so sehr verfeinert werden, es bleibt dennoch die Notwendigkeit, unvorhergesehene Fälle oder besondere Härtefälle zentral zu regeln. Darum muß bei den Ministerien ein gewisser Fonds zum Ausgleich verbleiben, der in solchen Fällen im Benehmen mit den Bezirksregierungen zu bewirtschaften ist.

Zu d): Selbst bei einer großzügigen Verlagerung von Verwaltungsaufgaben auf die Mittelinstanz werden die Ministerien oberste Aufsichtsbehörde über alle nachgeordneten Behörden bleiben und als solche bereitstehen müssen, im Bedarfsfalle auch Einzelentscheidungen zu treffen. Das kann der Fall sein bei Dienstaufsichtsbeschwerden über die Verwaltung im allgemeinen, die nicht über Widerspruch und Klage in die Verwaltungsgerichtsbarkeit gehören oder bei Aufsichtshandlungen, die auf Grund parlamentarischer Anfragen oder sonstiger Interventionen gegen nachgeordnete Behörden, insbesondere gegen die Bezirksregierungen, zu veranlassen sind. Der Verwaltungsapparat, der für diese Aufgaben gebraucht wird, kann aber relativ klein gehalten werden, wenn alle Angelegenheiten, die in ihrer Einzelnachprüfung nicht unbedingt von den Ministerien angezogen werden müssen, von der Mittelinstanz erledigt werden. Außerdem ist im Bereich der haushaltsrechtlichen Kontrolle die umfassende Tätigkeit des Rechnungshofes zu beachten, der gegenüber den Ministerien eine völlige Selbständigkeit besitzt⁶⁾.

6) § 6 der Landesverordnung über die Errichtung eines Rechnungshofes vom 30. April 1947, VOBl. S. 232.

3. Eingliederung von Sonderbehörden in die allgemeine staatliche Mittelinstanz

Als Konsequenz der kritischen Erörterung der Stellung der Bezirksregierungen gegenüber den Sonderbehörden ergibt sich, daß es zur Verwirklichung der Einheit der Verwaltung auf der Bezirksebene unbedingt erforderlich ist, die Straßenbauämter und Kulturämter der Dienst- und Fachaufsicht der Bezirksregierungen zu unterstellen. Die Begründung, welche die Landesregierung dafür gibt, die Straßenverwaltung nicht in die allgemeine Verwaltung wieder einzugliedern, ist letztlich die, daß man den einmal geschaffenen Zustand wegen der mit der Umstellung verbundenen Schwierigkeiten nicht mehr ändern will, obwohl er als systemwidrig anerkannt wird⁷⁾. Der Hinweis auf die Verwaltungsleistung der Straßenbauverwaltung ist unerheblich, da nicht feststeht, ob diese Behörde die gleiche Leistung nicht auch im Rahmen der allgemeinen Staatsverwaltung erbracht hätte. Noch weniger beweiskräftig sind die Argumente, die für die Beibehaltung der Landeskulturverwaltung als Sonderbehörde angeführt werden⁸⁾. Wenn diese Verwaltung auch an sich nicht als Sonderbehörde organisiert sein müßte, weil sich ihre Aufgaben im Rahmen der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz erledigen lassen, zumal in der Sache Verbindung zu anderen Verwaltungszweigen bestehen, so soll es doch nach Ansicht der Landesregierung (a.a.O.) bei dem alten Zustand verbleiben, da "eine Kollision zwischen den Interessen des Staates und denen der Bürger vermieden werden muß". Da in der Mittelinstanz die Bezirksregierungen ihre wichtigste Aufgabe dadurch zu erfüllen haben, daß sie Kollisionen der verschiedensten Ursachen und Arten durch Koordination und

7) Denkschrift Tz 80.

8) Denkschrift Tz 83.

Herstellung eines einheitlichen Willens des Staates vermeiden oder wieder beseitigen, sind die Darlegungen der Landesregierung eine durchschlagende Begründung für und nicht gegen die Eingliederung der Sonderbehörden der Landeskulturverwaltung in die allgemeine staatliche Mittelinstanz.

Schließlich sollten die Landwirtschaftsschulen ihren Platz in der Schulverwaltung des berufsbildenden Schulwesens finden; die Beratungsstellen sollten den Landwirtschaftsämtern bei den Landratsämtern eingegliedert werden.

II. Reorganisation der Bezirksregierungen

1. Innere Reorganisation der Bezirksregierungen

An der inneren Organisation der Bezirksregierungen ist gegenwärtig grundsätzlich nicht viel zu ändern. Durch die wesentliche Verbreiterung des Aufgabengebiets sind die Schwierigkeiten einer Überschaubarkeit des Verwaltungsstoffes zwar gewachsen; und die dadurch bedingte Vergrößerung des Personalbestandes und die sich fortsetzende Verästelung in Referate und Sachgebiete bringt die oben geschilderten organisatorischen Schwierigkeiten mit sich. Es wäre aber kein tauglicher Versuch, diesen Schwierigkeiten mit der Schaffung neuer Organisationsreferate zu begegnen. Letztlich bleibt es eigene Aufgabe des Regierungspräsidenten selbst, die notwendigen Organisationsmaßnahmen zu treffen; er kann den Regierungsvizepräsidenten mit dieser Aufgabe betrauen und ihm entsprechende Vollmachten übertragen.

Eine andere Frage ist die, ob sich die Bezirksregierungen nicht aus ihrem eigenen Stab von Verwaltungsfachleuten Kräfte heranbilden, die durch eine entsprechende zusätzliche technische Ausbildung befähigt werden, die Verwaltung laufend mit den

technischen Rationalisierungsmöglichkeiten vertraut zu machen. Nur wenn diese Dienstkräfte zugleich auf dem Gebiet der Verwaltung und im technischen Bereich Fachleute sind, gelingt die ständige Anpassung der Verwaltung an den technischen Fortschritt. Die Schaffung einer neuen Behörde für Verwaltungsrationalisierung ist überflüssig; sie würde, einmal geschaffen, ein autonomes Leben führen und verlöre den Vorzug, die Verwaltung von innen zu kennen und von dort aus die notwendigen Reformen zu beginnen. Außerdem besteht bereits durch die Tätigkeit des Rechnungshofs eine Überprüfungsinstanz der Mittelinstanz auch hinsichtlich der Rationalität der Organisation.

Der hier gemachte Vorschlag, innerhalb der staatlichen Mittelinstanz eine Verbindungsstelle zur Technik zu schaffen, zielt darauf ab, ständig zu überprüfen, welche Verwaltungsvorgänge aus der herkömmlichen Art der Bearbeitung herausgenommen und durch elektronisch-maschinelle Bearbeitung ersetzt oder sonst automatisiert werden könne. Es wäre angebracht, ein solches wissenschaftlich ausgebildetes Team von Verwaltungsleuten mit der notwendigen technischen Ausstattung bei einer Mittelbehörde zentral einzusetzen.

2. Stärkung der Stellung der Regierungspräsidenten

Wie aus verschiedenen Gesichtspunkten festgestellt worden ist, wird sich die Einheit der Staatsverwaltung auf Bezirksebene nur verwirklichen lassen, wenn den Bezirksregierungen die Koordinierungsmöglichkeiten gegenüber den Ressortministerien auch gegeben werden. Schlüsselfigur der Koordinierung ist der Regierungspräsident. Ohne seine Stellung innerhalb des Regierungsbezirks bestände die Gefahr, daß die verschiedenen Fachreferate und Fachbehörden doch wieder zu einem mittelinstanzlichen Abbild des Ressortprinzips würden.

Es wäre gut, wenn die Regierungspräsidenten wegen dieser herausragenden Stellung in der Verwaltung eine institutionelle Verbindung mit der Landesregierung erhielten. Es ist daran zu denken, daß sie mit beratender Stimme an den Sitzungen des Kabinetts teilnehmen, um bei der Bildung der Regierungsentscheidungen ihre Auffassungen aus der Sicht der Verwaltung - falls notwendig - bereits bekanntzugeben. Sie könnten damit die Gesichtspunkte der Einheit der Staatsverwaltung frühzeitig geltend machen und mitwirken, daß diese Gesichtspunkte auch bei Anerkennung des Ressortprinzips bereits bei den Entscheidungen auf Ministerialebene eine stärkere Beachtung finden.

Wenn Armbruster⁹⁾ darauf hinweist, daß die fruchtbare Tätigkeit der badischen Landeskommissare vor 1933, die Sitz im Landeskabinett hatten, in Rheinland-Pfalz heute nicht nachgeahmt werden könne, so bezieht er sich dabei auf die Institution der verhältnismäßig kleinen Landeskommissariate. Die Bezirksregierungen können wegen der Ausweitung der Staatsaufgaben mit einem solchen kleinen Stab von Verwaltungsbeamten nicht mehr existieren. Die Funktion der Regierungspräsidenten ist jedoch die gleiche geblieben wie die der Landeskommissare; sie sind allgemeine Vertreter der Landesregierung im Regierungsbezirk; es ist darum kein Grund ersichtlich, den Regierungspräsidenten einen Sitz in der Landesregierung nicht zu geben. Durch eine solche Hervorhebung der Stellung der Regierungspräsidenten würde auch die Bedeutung der Bezirksregierungen und ihrer Tätigkeit zur Wahrung der Einheit der Staatsverwaltung erheblich gestärkt; der weithin herrschende Eindruck, als seien sie lediglich nachgeordnete Verwaltungsbehörden der Einzelministerien, würde sich ändern müssen.

9) Armbruster, Dokumentation S. 419.

III. Reorganisation der Regierungsbezirke

Jede Änderung der Zahl und der Größe der Regierungsbezirke ist zwar eine politische Entscheidung, die sich jedoch der verwaltungswissenschaftlichen Betrachtung nicht entzieht. Unter dem besonderen Gesichtspunkt, daß die Bezirksregierungen die Einheit der Staatsverwaltung auf der Bezirksebene herzustellen haben, kann eine Aussage über die optimale Größe und Gliederung der Regierungsbezirke gemacht werden.

Die Zusammenstellung der Größe der Regierungsbezirke in den Ländern Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz bei Franz Mayer¹⁰⁾ zeigt eine große Unterschiedlichkeit in Fläche, Bevölkerungszahl und Bevölkerungsdichte. Es wäre natürlich falsch, den Regierungsbezirk, der dem Durchschnitt aller Regierungsbezirke in Fläche, Bevölkerungszahl und Bevölkerungsdichte am nächsten kommt, als optimal zu bezeichnen. Auch hier muß die Betrachtung eine funktionale sein; sie muß sich an der Frage orientieren, ab welcher Größe der Regierungsbezirk seine Aufgabe, die Einheit der Staatsverwaltung auf Bezirksebene zu verwirklichen, erfüllen kann, und bis zu welcher Größe er es noch kann. Dabei ist es zum Beispiel wichtiger, die Zahl der in einem Bezirk vorhandenen Selbstverwaltungskörperschaften zu betrachten, als nur auf die Bevölkerungszahl abzuheben. Je stärker die kommunale Gliederung, desto notwendiger ist eine übergeordnete staatliche Verwaltungseinheit. Es ist Franz Mayer¹¹⁾ zuzustimmen, daß mehr als 20 - 25 Unterbehörden von einer Regionalbehörde nicht mehr ordnungsgemäß betreut werden können; hinzugefügt

10) Franz Mayer, Dokumentation S. 393 f auf Grund eines Auszuges aus Tabelle 4, S. 43 des Statistischen Jahrbuchs für die Bundesrepublik Deutschland 1965.

11) Franz Mayer, Dokumentation S. 390.

werden muß aber, daß mit "Unterbehörde" neben den kreisfreien Städten die Landkreise gemeint sind, die ihrerseits wieder eine reiche Untergliederung aufweisen. Diese Untergliederung ist nicht unerheblich, da auch die kreisangehörigen Gemeinden mittelbar und oft auch unmittelbar von den Bezirksregierungen betreut werden müssen. Wie problematisch ein Vergleich ist, der nur auf die Einwohnerzahl abhebt, zeigt die Gegenüberstellung der Regierungsbezirke Rheinhausen und Trier in Rheinland-Pfalz. Beide liegen mit 473 000 (Trier) und 474 000 (Rheinhausen) Einwohnern fast gleich; der Flächenvergleich (4 887 zu 1 336 qkm) und der Vergleich der Bevölkerungsdichte (97 zu 355 E/qkm)¹²⁾ lassen aber bereits wichtige Unterschiede erkennen.

Die verschiedene Struktur wird weiter deutlich beim Vergleich der Zahl der in den Regierungsbezirken liegenden kreisfreien Städte, Landkreise und Gemeinden: Trier hat eine kreisfreie Stadt und 7 Landkreise mit 734 kreisangehörigen Gemeinden, während Rheinhausen 2 kreisfreie Städte und 4 Landkreise mit 166 kreisangehörigen Gemeinden zählt. Es muß allerdings dabei berücksichtigt werden, daß im Regierungsbezirk Trier 53 Ämter bestehen, die durch ihre hauptamtliche Verwaltung die Kommunalaufsicht der Landkreise und der Bezirksregierung erleichtern. Trotzdem bleiben erhebliche Schwierigkeiten bei der Verwaltung eines dünnbesiedelten Gebietes mit zahlreichen kleinen Gemeinden bestehen.

Bei der Frage nach der Existenzberechtigung eines Regierungsbezirks kommt es in erster Linie darauf an, festzustellen, bei welcher Struktur eines Bezirks es sich lohnt, einen Verwaltungsapparat einzusetzen, der alle oder wenigstens die unabdingbaren Funktionen einer staatlichen Mittelbehörde erfüllen kann. Wenn die in § 2 des Landesplanungsgesetzes (a.a.O.) angegebenen Grundsätze der Raumordnung verwirklicht werden sollen, wird sich die moderne Leistungsverwaltung im wesentlichen mit zwei großen Aufgaben zu beschäftigen haben: Sicherung

12) vgl. Statistisches Jahrbuch für Rheinland-Pfalz 1966, S. 15.

und Weiterentwicklung der Struktur der Gebiete mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen auf der einen und Strukturverbesserung der Gebiete, in denen gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen noch nicht herrschen, auf der andern Seite. Nicht genügend entwickelte Gebiete zeichnen sich durch ungünstige Naturbedingungen, schlechte Verkehrserschließung, schlechte Standortlage für Industrie und Handel, Vorherrschen von Klein- und Kleinstgemeinden, Wanderungsdefizite, kulturelle Unterentwicklung und geringe Bevölkerungsdichte aus. Vor diesem Hintergrund der Realanalyse eines Raumes werden Daten, die für die optimale Größe eines Regierungsbezirks angeführt werden, in einem andern Licht erscheinen. So mag anerkannt werden, daß der mittlere und der große Regierungsbezirk pro Kopf der Bevölkerung weniger Kosten verursachen als der kleine Bezirk. Loschelder¹³⁾ vergleicht zum Beispiel den Kostenaufwand pro Kopf der Bevölkerung der Regierungsbezirke Aachen (3,22 DM) und Arnsberg (1,32 DM). Solche Zahlen sagen aber nicht unbedingt Gültiges über das richtige Verhältnis des Verwaltungsaufwandes zur Verwaltungsleistung aus. Die Verwaltungsleistung, die in der Verbesserung eines strukturschwachen Gebietes liegt, ist als gleichwertig mit der Verwaltungsleistung, bestehend in der Erhaltung der Verhältnisse eines gesunden Gebietes, anzusprechen. Allerdings wird der Aufwand, umgerechnet auf die Bevölkerungszahl in den strukturschwachen Gebieten immer höher erscheinen¹⁴⁾.

Es wird auch immer wieder darauf hingewiesen, daß sich

13) Loschelder S. 56.

14) Verschlechtern sich die Strukturverhältnisse eines vorherrschenden Industriezweigs in einem Bezirk, wie etwa die der Montanindustrie im Bezirk Arnsberg, so werden Förderungsmaßnahmen und der damit zusammenhängende Verwaltungsaufwand von der Landesregierung zentral gesteuert und verwaltet, weil solche Krisen eine weit über den Bezirk hinausgehende Bedeutung haben. Die Kosten für die Verwaltung der Förderungsmaßnahmen erscheinen demnach nicht in vollem Umfange bei der Verwaltung der Bezirksregierungen.

die Bezirksregierungen in erreichbarer Nähe des Bürgers auch der entferntesten Gemeinden befinden müßten. So ist bei Blaum¹⁵⁾ die These aufgestellt, daß die maximale Entfernung zum Sitz der Bezirksregierung nicht über 100 km, die durchschnittliche Entfernung nicht mehr als etwa 60 km betragen soll. Es ist Franz Mayer¹⁶⁾ zuzustimmen, wenn er darauf hinweist, daß bei verschiedener Verkehrsstruktur unter Umständen eine Entfernung von 120 km leichter zu bewältigen ist, als anderswo eine Entfernung von 80 km. Diese Unterschiedlichkeit wird sich noch verstärken, wenn zentral verwaltete Verkehrsträger wie die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost sich aus Wirtschaftlichkeitsgründen immer mehr aus dem Flächenverkehr zurückziehen, so daß es heute schon in Rheinland-Pfalz Bürger gibt, die aus ihrer Gemeinde noch nicht einmal ihre Kreisstadt mit einem öffentlichen Verkehrsmittel an einem Tag erreichen und wieder nach Hause zurückkehren können.

Die Landesregierung hat in ihrer Denkschrift¹⁷⁾ besonders beim Vergleich der Regierungsbezirke Trier und Rheinhessen auf das Problem hingewiesen, daß aus Gründen der geringen Bevölkerungsdichte, der schlechten Verkehrserschließung und der Schwierigkeit bei der Schaffung genügend großer Landkreise ein Regierungsbezirk weiter bestehen soll, obgleich er in der Bevölkerungszahl weit unter dem Durchschnitt liegt. Dem Ergebnis der Überlegungen der Landesregierung kann zugestimmt werden. In der Begründung ist das Hauptgewicht aber auf folgenden Umstand zu legen: ein wirtschaftlich schwacher Raum, der nicht zuletzt durch diese Schwäche eine Einheit bildet, darf nicht noch weiter dadurch geschwächt werden, daß man ihm die wichtigste Institution nimmt, von der Initiative zur wirtschaftlichen Entwicklung ausgeht. Die Förderungsprogramme von Bund und Land setzen die Präsenz der staatlichen Mittelinstanz in solchen Räumen geradezu voraus; diese Räume als Randgebiet

15) Blaum, S. 721.

16) Franz Mayer, Dokumentation. S. 365.

17) Denkschrift, Tz. 3.

aus einer Zone wirtschaftlicher Ballung mitzuverwalten, würde eine Verkehrung der landesplanerischen Absichten bedeuten.

Die Entscheidung, einen Regierungsbezirk trotz weit unterdurchschnittlicher Bevölkerungszahl bestehen zu lassen, kann keinen endgültigen Charakter haben. Sobald der Raum eines solchen Regierungsbezirks ein genügendes wirtschaftliches Eigengewicht erlangt hat, ist die Frage nach der Notwendigkeit der eigenen staatlichen Mittelinstanz erneut zu stellen. Diese fortdauernde Notwendigkeit der Überprüfung der Existenzberechtigung der Mittelinstanz für einen bestimmten Raum ergibt sich auch aus der Entwicklung der gemeindlichen Gebiets- und Strukturreform, die in der Regierungsvorlage und Denkschrift der Landesregierung nicht angesprochen wird¹⁸⁾. Es ist aber zu erwarten, daß auf Initiative des Ministeriums des Innern¹⁹⁾ eine solche Reform eingeleitet wird. Nach den bisherigen Vorstellungen sollen sich in einer I. Phase die Kleingemeinden unter 300 Einwohnern anderen Gemeinden anschließen; sogenannte reife Zusammenlegungen sollen durchgeführt werden. Die Phase II sieht vor, daß sich aus kleineren Gemeinden entweder Großgemeinden mit mindestens 7 500 Einwohnern bilden, wobei die bisherigen Gemeinden ihre kommunale Selbständigkeit aufgeben, oder daß - in Weiterentwicklung der bisherigen Ämter - Verbandsgemeinden mit der gleichen Mindesteinwohnerzahl von 7 500 entstehen. In der Verbandsgemeinde behalten die Einzelgemeinden zwar ihre kommunale Selbständigkeit; die Verbandsgemeinde kann aber die wichtigsten kommunalen Aufgaben durch die Kompetenz-Kompetenz auf sich übertragen. Werden die künftigen Verbandsgemeinden sinnvoll groß gebildet, können sie alle kommunalen Aufgaben eines Versorgungsnahbereichs übernehmen,

18) Vgl. die Kritik bei Partsch, Politik und Verwaltungswissenschaft, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 92. Band, S. 130.

19) Erlaß des Ministeriums des Innern vom 12.6.1967
- 322 - 12/1 - MinBl. Sp. 703 -.

z.B. örtlicher Straßenbau, Hauptschulen, Wasserversorgung, Abwasserkläranlagen, Bauleitplanung. Eine Vielzahl von Aufgaben könnte auf sie aus dem Bereich der Verwaltung der Landratsämter delegiert werden, wie zum Beispiel Bauaufsicht, Sozialangelegenheiten.

Durch diesen Prozeß könnten selbst in dünnbesiedelten Gebieten die Landkreise vergrößert werden. Eine kleinere Zahl größerer Landkreise würde den Ausgangspunkt der Diskussionen um die optimale Größe der Regierungsbezirke erheblich verändern, zumal die größeren Landratsämter in noch stärkerem Umfang die Mittelinstanz von staatlichen Verwaltungsaufgaben entlasten könnten, als dies heute schon bei den relativ kleinen Landratsämtern möglich ist ²⁰⁾. Am Ende einer solchen kommunalen Gebiets- und Strukturreform müßten die in der Denkschrift ²¹⁾ angestellten Überlegungen hinsichtlich der optimalen Größe der Regierungsbezirke der kommunalen Entwicklung angepaßt werden.

-
- 20) Wie grotesk das Festhalten an Zuständigkeiten durch die Bezirksregierungen gegenüber den Landratsämtern sein kann, zeigt folgende Verfügung, die einem Vorgang der Praxis entnommen ist:

Bezirksregierung X an das Landratsamt in Y:

Betrifft: Aussonderung eines bei der Gendarmeriestation Z befindlichen Kohleofens

Bezug: Bericht vom

Nachdem das Staatliche Hochbauamt den bei der Gendarmeriestation Z befindlichen Kohleofen als verbraucht bezeichnet hat und dieser aussondert wurde, sind wir damit einverstanden, daß dieser zum Schrottwert von 5,- DM an den Interessenten B aus A veräußert wird. Wir bitten, eine Verkaufsverhandlung zu fertigen und uns diese zwecks Beifügung zur Annahmeanordnung vorzulegen. Der Betrag von 5,- DM ist an die Regierungshauptkasse mit der Zweckbestimmung Buchhalterei.....zu überweisen.

Im Auftrage.

- 21) Vgl. Denkschrift, Tz. 3.

IV. Schaffung von höheren Kommunalverbänden auf der Bezirksebene

Die Überlegungen zu einer Reorganisation der Regierungsbezirke dürfen nicht bei der Frage ihrer optimalen Größe stehenbleiben. Ihre Organisation muß den gewonnenen Erkenntnissen hinsichtlich der Verschiedenartigkeit von Regierungs- und Verwaltungsfunktionen angepaßt werden. Die damit verbundene Verlagerung eines großen Teils von Verwaltungsaufgaben aus den Ministerien in die Mittelinstanz wirft die Frage auf, ob nicht eine große Zahl von Aufgaben der Leistungsverwaltung auf höhere Kommunalverbände der Bezirksebene übertragen werden soll. Diese Frage kann hier nicht vertieft werden, weil das gestellte Thema zur Beschränkung auf die Staatsverwaltung der Bezirksebene zwingt. Das Ergebnis der vorstehenden Überlegungen zur Einheit der Staatsverwaltung auf Bezirksebene: daß sie nur dann voll wirksam werden kann, wenn die Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung der Kreise und Regierungsbezirke eingegliedert, wenn ein großer Teil der Verwaltungstätigkeit der Ministerien den Bezirksregierungen übertragen wird und diese in eigener Verantwortung über einen Teil der Finanzmittel zur Erfüllung der staatlichen Leistungsaufgaben verfügen können - fordert die weitere Überlegung heraus, ob eine derart zu stärke Mittelinstanz nicht besser auf der Grundlage eines höheren Kommunalverbandes ihre Aufgaben erfüllen sollte. Es ist bedauerlich, daß die Regierungsvorlage und Denkschrift der Landesregierung diese grundsätzliche Frage nicht behandelt. Die Argumentation, daß der einzige in Rheinland-Pfalz bestehende höhere Kommunalverband, der Bezirksverband Pfalz, wegen des festzustellenden Aufgabenschwundes²²⁾ seine Existenzberechtigung verloren habe, wirkt wenig überzeugend an-

22) Denkschrift, Tz. 2, Dokumentation S. 100.

gesichts der Tatsache, daß kein Versuch gemacht worden ist, ihm wichtige Aufgaben, vor allem aus dem Bereich der Mittelinstanz, zuzuweisen. Die Bildung von höheren Kommunalverbänden stößt in Rheinland-Pfalz auf die Schwierigkeit, daß auch nach der gegenwärtig begonnenen Phase der Verwaltungsreform aus den angegebenen strukturellen Gründen Regierungsbezirke bestehen bleiben müssen, die im Hinblick auf die geringe Bevölkerungszahl und die Wirtschafts- und Finanzschwäche einen höheren Kommunalverband sinnvoll zu bilden nicht in der Lage sind. Der Fortbestand mehrerer Regierungsbezirke innerhalb eines höheren Kommunalverbandes ist bei der geringen Größe des Landes nicht sinnvoll und würde zu einer Verteuerung der Verwaltung führen. Ein höherer Kommunalverband, der die regionalen Leistungsaufgaben, wie: Straßenbau, Gesundheits- und Sozialwesen, Schulwesen oberhalb der Volks- und Berufsschulen, Regionalplanung, wahrzunehmen hätte, müßte jeweils in etwa die Hälfte des Landes umfassen; denn er hat nur dann einen Sinn, wenn er - neben den bisherigen Aufgaben der Mittelinstanz - einen großen Teil der bisher in den Ministerien und durch Sonderbehörden wahrgenommenen Aufgaben übernehme. Nur dann wird er keine finanzielle Mehrbelastung der Verwaltungsaufgaben des Landes bewirken. Durch eine Mittelzuteilung, die im Wege des Finanzausgleichs entsprechend den Aufgaben schlüsselmäßig sowie durch Umlagen zu erfolgen hätte, würde die Gesamtfinanzmasse des Landes durch die höheren Kommunalverbände nicht mehr in Anspruch genommen; es entfielen im Gegenteil weithin die Notwendigkeit einer umfangreichen Verwaltung der jetzt unübersehbaren Spezialfonds in den einzelnen Ministerien. Kollmann²³⁾ hat mit Hinweis auf das bayerische Beispiel gezeigt, auf welche Weise eine organisatorische Verbindung des höheren Kommunalverbandes mit der staatlichen Mittelstufe der Verwaltung

23) Die Mittelstufe der Verwaltung, S. 64 f, S. 114.

möglich wäre: indem der Regierungspräsident sowohl die Angelegenheiten des höheren Kommunalverbandes wie auch die staatlichen Aufgaben ausführt.

Bleibt demnach festzustellen, daß die Bildung von zwei höheren Kommunalverbänden im Lande Rheinland-Pfalz gegenwärtig noch nicht realisierbar ist, weil aus strukturellen Gründen mehr als zwei Regierungsbezirke fortbestehen sollten, so muß doch bereits jetzt ein wichtiger Aspekt des höheren Kommunalverbandes bedacht werden: Bei der Weinheimer Tagung des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten 1950 hat Swart 24) auf die Bedeutung der höheren Kommunalverbände für die Integrierung verschiedenartiger Landesteile hingewiesen. Es wird interessant sein, sich dieser Bedeutung bewußt zu werden, wenn für Rheinland-Pfalz einmal die Frage der Neugliederung der deutschen Länder zur Debatte steht.

24) Die Mittelstufe der Verwaltung, S. 35 ff.

A N L A G E N

Anlage 1: Die Bündelungsfunktion der Bezirksregierungen im Verwaltungsaufbau von Rheinland-Pfalz.

Anlage 2: Organisationsplan einer Bezirksregierung nach der "Instruktion zur Geschäftsführung der Regierungen in den Königlich-Preußischen Staaten" vom 23.10.1817 (GS. S. 248) und der Ergänzungskabinettsorder vom 31.12.1825 (GS. 1826 S. 5).

Anlage 3: Organisationsplan einer Bezirksregierung.

Die Darstellung sind entommen aus dem Verwaltungsbericht der Bezirksregierung Trier Nr. 10 1965 oder lehnen sich an entsprechende Darstellungen des Verwaltungsberichts an.

MINISTERPRÄSIDENT

STAATSKANZLEI

(Richtlinienkompetenz)

Ministerium des Innern
 Ministerium für Finanzen und Wiederaufbau
 Sozialministerium
 Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten
 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Kultus
 Ministerium für Unterricht und Kultus
 Ministerium der Justiz

BEZIRKSREGIERUNGEN

— Straßenbauämter
 — Kulturämter
 Berufsbildende Schulen
 Realschulen
 Schulämter — Sonderschulen
 — Volksschulen
 Fischzuchtanstalt
 Wasserversorgungsamt
 Forstämter — Revierförstereien
 Kommission für Reblausbekämpfung
 Verwaltung der staatlichen Weinbaudomänen — Staatsweingüter
 Bezirkspflanzenschutzamt
 Landwirtschaftsschulen
 Gewerbeaufsichtsamt
 Amt für Verteidigungslasten
 Hochbauamt
 Chemisches Untersuchungsamt
 Medizinaluntersuchungsamt
 Gesundheitsämter
 Katasterämter
 Veterinärämter
 Polizeidirektion
 Landratsämter — Polizeiamter
 — Amtsfreie Gemeinden
 — Amtsfreie Städte
 — Zweckverbände
 Kreisfreie Stadt
 Zweckverbände

nach der "Instruktion zur Geschäftsführung der Regierungen in den Königlich-Preussischen Staaten" vom 23. 10. 1817 (GS. S. 246) und der Ergänzungs-Kabinettsorder vom 31. 12. 1826 GS. 1826 S. 5)

REGIERUNGSPRÄSIDENT

I. Abteilung

Innere Angelegenheiten der Landeshoheit

Verfassungs-, Ständische-, Landesgrenz-, Huldigungs-, Abfahrts- und Abschoßsachen
Erteilung von Pässen zu Reisen außerhalb des Landes
Auslieferung fremder Untertanen
Zensursachen
Publikation der Gesetze und Verordnungen durch das Amtsblatt

Sicherheits- und Ordnungspolizei

Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung
Vorbeugung und Stillung von Aufläufen, Aussittelung und Ergreifung von Verbrechen, Generalvisitationen
Gefängnisse
Straf- und Korrekptionsanstalten
Vorbeugung von Feuersbrünsten und polizeiwidrigen Bauten
Wiederherstellung von abgebrannten Gebäuden
Landarmenanstalten, Hospitäler und Armenwesen

Medizinal- und Gesundheitsangelegenheiten

Verkehr mit Medikamenten
Verhütung von Kuren durch unbefugte Personen
Ausrottung von der Gesundheit nachteiligen Vorurteilen und Gewohnheiten
Vorkehrungen gegen ansteckende Krankheiten und Seuchen unter Menschen oder Tieren
Kranken- und Irrenhäuser
Rettungsanstalten
Unverfälschtheit und Gesundheit der Lebensmittel

Landwirtsch. Angelegenheiten

Landwirtschaft. Polizei
Gemeinheitsteilungen
Abbau und Zerschlagung größerer Güter
Verwandlung von Diensten in Geldabgaben
Abfindung von Servituten
Vorflut, Entwässerung und Landesmeliorationen

Kommunalwesen

Aufsicht über alle Korporationen, Gesellschaften, Verbindungen, Öffentliche Institute und Anstalten, sofern sie nicht bloß einen gewerblichen Zweck haben
Brand- und andere Versicherungsanstalten und Gesellschaften

Mennonisten- und Judenwesen

Angelegenheiten solcher Eingesessenen, in ihrer bürgerlichen Beziehung, die wegen Verschiedenheit der Religionsmeinung nicht alle bürgerlichen Rechte und Pflichten haben

Militärsachen

Rekrutierung, Verabschiedung, Mobilmachung, Verpflegung, Märsche, Einquartierung, Servis, Festungsbau, Invalidenwesen, nur soweit eine Einmischung der Zivilverwaltung stattfindet

Sammlung aller statistischen Nachrichten

....deren Ordnung und Zusammenstellung zu Generalwerken

Zensur aller Schriften

Etats-, Kassen- und Rechnungswesen

Aufsicht und Verwaltung der Regierungs- und Hauptkassen
Soweit die Etats-, Kassen- und Rechnungsangelegenheiten nach der Geschäftsanweisung dem Regierungs- und Kassenrat zugewiesen sind, hat dieser sie selbständig unter dem Präsidenten zu bearbeiten

Forstwesen

....einschließlich auf dem Gebiete der Jagd und Forst

Gewerbepolizei

Münz-, Maß- und Gewichtspolizei

Brack- und Schauanstalten

Comtoirs, zur Adjustierung der Maße und Gewichte

Gewerbe-, Fabriken-, Handels-, Schifffahrts-,
Gewerks- und Innungssachen

Erteilung von Konzessionen, Dispensationen und
Legitimationen in dieser Hinsicht

Freiheit des Marktverkehrs

Anstalten zur Bildung geschickter Gewerbeleute
und Künstler

Aufsicht über alle Korporationen, Gesellschaften
und Anstalten, welche bloß einen gewerblichen Zweck haben

Öffentliche Kommunikation, Kanal- und Wasserstraßen

Chausseeanlagen

Strom-, Deich- und Brückenbauten

Fähren und Hafenbauten

II. Abteilung

Kirchenverwaltung und Schulwesen

Aufsicht über die Kirchen, Schulen, Erziehungsanstalten
und andere fromme und wohltätige Stiftungen und Anstalten,
deren fundationsmäßige innere sowohl als Vermögensverwaltung

Aufsicht über literarische Gesellschaften

Kirchen- und Schulkommission

Direktive und Aufsicht über sämtliche Kirchen, öffentliche
und private Schulen und Erziehungsanstalten, milde und
fromme Stiftungen und Institute

Aufsicht und Verwaltung des gesamten Elementarschulwesens

Aufsicht und Verwaltung sämtlicher äußeren Kirchen- und
Schulangelegenheiten

Verwaltung der Kirchen-, Schul- und Stiftungsvermögen

Besetzung sämtl. d. landesherrlichen Patronatsrechte
unterworfen, Geistlichen- und Schullehrerstellen

Bestätigung der von Privatpersonen und Gemeinden
dazu erwählten Subjekte, deren Prüfung und Einführung

Aufsicht über deren Amts- und moralische Führung,
deren Urlaubsbeteiligung

Aufrechterhaltung der äußeren Kirchensucht und Ordnung

Einrichtung und Verteilung von Schulsozialitäten

Zusammensetzung und Verteilung von Pfarochien

Umplanung von Dorfschaften

III. Abteilung

Verwaltung der direkten Steuern, der Domänen und Forsten

Verwaltung der Domänen und Forsten

Staatseinkommen aus den Grund- und Personalsteuern

Landesherrliche Jagd- und Forstpolizei

REGIERUNGSPRÄSIDENT
REGIERUNGSSCHIEFPRÄSIDENT

<u>ZENTRALABTEILUNG</u>		<u>ABTEILUNG 1</u>	<u>ABTEILUNG 2</u>	<u>ABTEILUNG 3</u>	<u>ABTEILUNG 4</u>
		Allgem. und innere Verwaltung	Unterricht und Kultus	Wirtsch. und Bauverwaltung	Regierungsforstamt
00 Organisation	10 Kommunalaufsicht	20 Allg. Schulverwaltung	30 Wirtschaftsrat	P-0 Forstverwaltung	
01 Presse und allg. politische Fragen	11 Sparkassenaufsicht	21 Besoldung und Versorgung	31 Gewerbeaufsicht	P-2 Personalreferat	
02 Haushalt	12 Zivilschutz	22 Volksschul- Fachreferat	32 Wirtschaftsförderung	P-4 Forstpolitik	
03 Personalreferat	13 Zentralpolizeireferat	23 Berufsbildende Schulen	33 Verkehrsreferat	P-5 Waldbau, Betriebs- planung, Statistik	
04 Rechn.-Prüfungssamt	14 Polizeivollzugsdienst	24 Volkbildung, Kunst und Heimatspflege	35 Landwirtschaft und Weinbau	P-6 Forstbetrieb	
05 Kassenaufsicht	15 Hoheitsreferat		36 Flurbereinigung (nebenamtlich)	P-7 Holzwirtschaft Nebenutzungen	
06 Justiziar	16 Gesundheitswesen		37 Jagd- und Fischerei	P-8 Forststatist. Jagd- und Fischereibetrieb	
07 Reg.-Hauptkasse	17 Veterinärwesen		38 Domänen		
08 Verteidigungsalasten	18 Wohnungs- und Siedlungswesen		40 Bau-, Boden- und Wasserrecht		
	190 Vertriebenreferat		41 Enteignungen		
	191 Sozialhilfe Kriegsfolgenhilfe		42 Hochbauverfekt		
	192 Jugendwohlfahrt		43 Bezirksplanung		
			44 Vermessung		
			45 Straßenbau (nebenamtlich)		
			46 Wasserversirtschaft		
			47 Wasserstraßen (nebenamtlich)		

LEBENS LAUF

Am 2. Februar 1931 wurde ich in Trier als Sohn des Stadtinspektors Peter Gestrich und seiner Ehefrau Regina, geb. Minden, geboren. Nach vier-jähriger Volksschulzeit besuchte ich von 1941 bis 1950 das Hindenburg-Realgymnasium in Trier und studierte nach Ablegung der Reifeprüfung am 21. Juni 1950 zwischen 1951 und 1955 acht Semester Rechtswissenschaften an den Universitäten Mainz und München. Am 1. Februar 1955 bestand ich in Mainz die erste juristische Staatsprüfung; das Assessorexamen legte ich am 7. Juni 1958 in Koblenz ab.

Vom November 1958 bis Februar 1960 war ich Assessor bei der Stadt Trier; danach trat ich als Regierungs-assessor in den Dienst der inneren Verwaltung des Landes Rheinland-Pfalz ein. Am 1. Januar 1962 wurde ich zum Regierungsrat, am 18. Mai 1965 zum Oberregierungsrat ernannt. Durch Urkunde vom 2. Juni 1966 ernannte mich der Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz zum kommissarischen Landrat des Kreises Bernkastel; die endgültige Ernennung zum Landrat erfolgte am 21. September 1966 nach vorhergegangener Bestätigung durch den Kreistag.

Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 24. Juli 1967.

